

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

**СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА:
СОКРАЩЕНИЕ ИЛИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ?****С.Н. Смирнов, И.В. Колосницын**

Вопрос о социальных обязательствах государства в современной России рассматривается преимущественно в политической плоскости. Если, ставя проблему их выполнения, либералы говорят о необходимости их уменьшения, то сторонники социального государства, причем не только коммунисты, стараются найти варианты практически полной социализации расходов государственного бюджета. На наш взгляд, обе эти позиции, во всяком случае в их чистом виде, являются бесперспективными, поскольку за политической постановкой исчезает экономическая и социальная сущность самих социальных обязательств. Последние же крайне неоднородны, исходя из тех задач, на решение которых они ориентированы. Таким образом, необходим дифференцированный подход к реформированию социальных обязательств государства. Экономические и социальные основы такого подхода анализируются в предлагаемой вниманию читателя статье.

**Что мы понимаем
под социальными обязательствами государства**

Парадоксальный факт: несмотря на то что в процессе экономического реформирования в России масштабы социальных расходов государства постоянно являлись предметом широкого дебатирования как специалистов, так и политиков, в ходе дебатов так и не было выработано конструктивное определение социальных обязательств федерального уровня, которые финансируются из бюджета расширенного правительства, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов (далее ГВФ)**.

Единственный вопрос, по которому в истекшие годы удалось достичь консенсуса, связан с финансированием социальных обязательств, которые вводятся региональным законодательством и работодателями. Очевидно, что все эти

* Работа выполнена при финансовой поддержке Агентства международного развития (USAID), США.

** В статье будут анализироваться социальные обязательства именно федерального уровня, т. е. такие, решения о введении которых принимаются федеральными законами.

обязательства могут быть практически реализованы («in-cash» или «in-kind») только при соблюдении двух условий — во-первых, их финансирования за счет ресурсов установившего их юридического лица (например, региональных бюджетов или прибыли предприятия) и, во-вторых, безусловного и первоочередного выполнения этими структурами имеющихся у них обязательств по социальным платежам федерального уровня.

Таким образом, основное отличие социальных обязательств, вводимых федеральным законодательством, от всех прочих социальных обязательств заключается в том, что расходы по ним вплоть до очередного изменения федерального законодательства могут рассматриваться как условно-постоянные. Отсюда становится понятной необходимость анализа целесообразности существования и финансирования тех или иных социальных обязательств из средств федерального бюджета и ГВФ.

Решать эту проблему можно только тогда, когда будут:

во-первых, определено само понятие социальных обязательств государства;

во-вторых, разработана укрупненная классификация социальных выплат;

в-третьих, выработаны принципы (критерии) сохранения (прекращения) конкретных видов социальных обязательств государства либо отдельных их групп.

Итак, договоримся, что под социальными обязательствами государства в рыночной экономике понимаются получаемые гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц из бюджета расширенного правительства доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные государственными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода.

Виды социальных обязательств государства

Исходя из данного определения, в состав социальных обязательств государства не включаются гарантируемые законодательством обязательства социального характера, которые не требуют для своего исполнения прямого финансирования из средств консолидированного бюджета. К ним относятся, например, обязательства по обеспечению нормальной продолжительности рабочего времени работников на предприятиях, в учреждениях, организациях, продолжительности рабочей недели, предельному количеству сверхурочных работ и т. п.

С финансовой точки зрения социальные обязательства государства можно рассматривать как некоторый теоретически не подлежащий секвестру при действующем законодательстве объем выплат из бюджетной системы страны. Следовательно, необходимым условием уменьшения (увеличения) социальных и соответствующих им финансовых обязательств государства является изменение действующего законодательства.

Неоднократно предпринимавшиеся в России после начала рыночных реформ попытки изменения на либеральных принципах системы социальных обязательств государства не привели к желаемым результатам, прежде всего вследствие известного консерватизма большей части общества, привыкшей к потре-

бительскому отношению к государству, и недостаточно продуманной схемы обоснования предложений об отмене тех или иных видов социальных обязательств государства.

Что касается первой из названных причин, то ее действие подтверждается статистически. Так, вполне очевидно, что у реформаторов в России было больше шансов изменить систему социальных обязательств государства до финансово-экономического кризиса, перешедшего в открытые формы в августе 1998 г., чем непосредственно после этого. Если в июле 1998 г. численность россиян с доходами ниже прожиточного минимума составляла 32,1 млн чел., или 21,8 % населения страны, то в сентябре — соответственно 43,7 млн чел., или 29,8 % (в декабре 1998 г. эти показатели снизились соответственно до 40 млн чел., или 27,3 %)*. Понятно, что в этих условиях предложения по формальной отмене любого социального обязательства государства (даже фактически неисполняемого ввиду отсутствия в бюджетной системе необходимых ресурсов) сопряжены с резкой критикой соответствующих действий со стороны как большинства получателей социальных трансфертов, так и общественно-политических движений.

Вместе с тем финансово-экономический кризис может рассматриваться и как фактор уменьшения социальных обязательств путем перехода к адресной системе реализации части из них за счет их отмены для высокодоходных групп населения. Официальные данные Госкомстата РФ свидетельствуют, что именно последние сравнительно легче пережили финансово-экономический кризис.

С ноября 1998 г. стали постепенно восстанавливаться денежные сбережения населения в банковской системе, и к началу марта 1999 г. их общая величина в номинальном рублевом исчислении составила 98,4 % докризисной (на начало августа) величины. Общая же величина денежных накоплений населения возросла за тот же период с 305,1 млрд до 334,3 млрд руб., или на 9,6 %.

В условиях посткризисной «реанимации» финансов населения популистские высказывания о перераспределении общественного богатства в пользу низкодоходных групп населения могут оказаться экономически и социально оправданными в части хотя бы некоторых из социальных обязательств государства.

В основе предложений о таком перераспределении должны лежать уже упоминавшиеся выше классификация социальных обязательств государства, а также критерии их отмены (сохранения).

По финансовому признаку (источнику финансирования) социальные обязательства государства разделяются на две группы.

В первую из них входят социальные обязательства, финансируемые на основе страховых принципов из ГВФ. В их числе — государственные трудовые пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по безработице и т.п. В свою очередь, можно выделить два вида таких выплат, для которых: а) возможным реципиентом является сам страхователь и б) страховые выплаты в пользу возможного реципиента осуществляются иным страхователем.

* Статистические данные и расчеты, если это не оговорено особо, основаны на материалах, приводимых в сборниках Госкомстата РФ «Социально-экономическое положение России» за соответствующие периоды.

Сегодня в России доминирует второй вид социальных обязательств государства, финансируемых на основе страхового принципа. Только в отношении государственной трудовой пенсии можно сказать, что она частично относится к выплатам страхового характера первого вида, поскольку в формировании финансовых ресурсов Пенсионного фонда России, из которых выплачиваются государственные трудовые пенсии, участвуют наемные работники.

Масштабы этого участия в настоящее время крайне незначительны. Так, на 1999 г. для граждан, «работающих по трудовым договорам, а также получающих вознаграждения по договорам гражданско-правового характера», тарифы установлены в размере 1 % выплат, начисленных в пользу таких работников, в то время как для большинства работодателей-организаций — в размере 28 % этих выплат*. В целом же соотношение между выплатами в систему социального страхования наемных работников и большинством работодателей, установленное на 1999 г., составляет 1:38,5.

Для сравнения отметим, что среди тех стран — членов ОЭСР, где соотношение между прямыми отчислениями работодателей и работников, которые направляются в систему социального обеспечения, складывается в пользу работодателей, например, в 1995 г. оно оказалось выше только в Швеции (1:138,5), в то время как в наиболее близких к России по этому показателю Исландии и Финляндии это соотношение составило соответственно 1:25,3 и 1:18,3. В других странах ОЭСР данной группы оно колебалось от 1:1,01 в Греции и 1:15 в Австрии и Германии до 1:3,52 в Италии и 1:4,58 в Испании (1).

Между тем действующее российское законодательство в принципе дает возможность привлекать граждан к уплате страховых взносов в ГВФ. Так, Положением «О фонде социального страхования Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101, предусмотрено, что средства этого фонда могут образовываться в том числе и за счет такого источника, как страховые взносы граждан, «имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд» (2). Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (в редакции 1996 г.) установлено, что «средства на финансирование мероприятий по содействию занятости населения (фонд занятости) формируются» в том числе и за счет «обязательных страховых взносов с заработка работающих» (3).

Ко второй группе социальных обязательств государства относятся финансируемые непосредственно из государственного бюджета. В их состав входят прежде всего расходы федерального и местного бюджетов по укрупненной статье «социально-культурные мероприятия» (включая финансирование образования, культуры, искусства и кинематографии, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной политики), заработная плата работников бюджетных предприятий и организаций, не проходящая по данной статье, и некоторые другие виды социальных обязательств государства. В свою очередь, социальные обязательства, входящие в состав данной

* Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 г.» N 1-ФЗ от 4 января 1999 г. См.: Российская газета. 1999. 6 янв. С. 22.

группы, по источникам бюджетного финансирования также могут быть разделены на два вида: а) финансируемые из федерального бюджета и б) финансируемые из региональных (субъектов Российской Федерации) бюджетов. По итогам исполнения в 1998 г. федерального и региональных бюджетов их доли в общих расходах по статье «социально-культурные мероприятия» составили 23,9 % и 76,1 % соответственно (в 1997 г. — 22,8 % и 77,2 %).

Кроме того, как из федерального, так и из региональных бюджетов финансируются некоторые социальные расходы предприятий и организаций. В 1998 г. к ним относились всего два вида выплат: во-первых, возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием, либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, и, во-вторых, ежемесячные компенсационные выплаты матерям (или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком), состоящим в трудовых отношениях на условиях найма с предприятиями, учреждениями, организациями, а также женщинам-военнослужащим (4).

Заметим, кстати, что выполнение двух последних социальных обязательств государства в том случае, если предприятие не относится к числу финансируемых из бюджета, осуществляется в первом случае за счет средств самого предприятия, а во втором за счет средств предприятия, которые направляются на оплату труда (исключая финансируемые из федерального бюджета выплаты женщинам-военнослужащим).

По необходимости исполнения все социальные обязательства государства могут быть разделены на *безусловные* и *условные*.

К *безусловным социальным обязательствам* относятся прежде всего обязательства перед физическими лицами по выплате им в соответствии с установленными действующим законодательством механизмами социальных трансфертов (например, государственных пенсий, пособий по безработице, возмещения вреда, полученного работником в связи с осуществлением им своих трудовых обязанностей и т. д.), заработной платы занятых на бюджетных предприятиях и в организациях, включая доплаты к тарифной ставке (окладу) низших разрядов ЕТС (по данным на 1 октября 1998 г. эти доплаты — от 30 до 3,5 руб. в месяц — действовали для пяти первых ставок ЕТС).

Особым видом безусловных социальных обязательств государства являются выплаты физическим и юридическим лицам, поскольку деятельность последних направлена на социальное обустройство физических лиц в случае чрезвычайных ситуаций. Размеры таких обязательств определяются в разовом порядке в зависимости от масштабов чрезвычайной ситуации специальными постановлениями и распоряжениями исполнительных органов власти.

В состав *условных социальных обязательств* государства целесообразно включить непосредственные обязательства перед юридическими лицами и косвенные перед физическими лицами. Такие обязательства утверждаются федеральным бюджетом Российской Федерации, а также бюджетами ГВФ на очередной календарный год и не носят систематического характера. Это прежде всего расходы на социально-культурные мероприятия. Очевидно, что затраты по соответствующей статье федерального бюджета могут быть секвестрованы, в то время как размер государственной пенсии или единого ежемесячного пособия на ребенка не подлежит секвестру ни при каких обстоятельствах. В то же время в составе расходной части бюджетов ГВФ условные социальные обязательства

представляют собой затраты, порядок расчета которых в отличие от расчета величины социального трансферта, назначаемого конкретному физическому лицу, не формализован (типичными примерами являются затраты Государственного фонда занятости населения на финансовую поддержку создания и сохранения рабочих мест, Фонда социального страхования на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей и т. п.).

Возможна также группировка социальных обязательств государства *по отраслевому признаку*. В этом случае, следуя логике Министерства труда и социального развития РФ, использованной им при группировке основных социальных гарантий, которые предоставляются государством населению России, целесообразно разделить их на социальные обязательства в областях: 1) трудовых отношений и оплаты труда; 2) условий и охраны труда; 3) занятости; 4) пенсионного и других видов социального обеспечения; 5) государственного социального страхования; 6) поддержки семей с детьми; 7) поддержки учащихся различных категорий (от учащихся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования до аспирантов и докторантов); 8) поддержки других категорий населения; 9) здравоохранения, образования, культуры.

По своему назначению социальные обязательства государства разделяются на прямые и инфраструктурные. В свою очередь, в составе прямых социальных обязательств государства можно выделить обязательства перед физическими лицами (различные виды социальных трансфертов) и юридическими лицами (финансирование объектов социальной сферы и государственных программ социального характера).

Особенностью социальных обязательств государства перед физическими лицами в России в настоящее время является то, что назначаются они в основном по категориальному признаку, при использовании которого тот или иной вид социального трансферта устанавливается физическому лицу, если его возрастные (пенсионер), медицинские (инвалид), социальные (безработный), семейные (мать-одиночка) и другие характеристики совпадают с утвержденными законодательными и нормативными актами, определяющими категории реципиентов социальных трансфертов. Ни одним из ныне фактически действующих документов не предусмотрены критерии и порядок отсева потенциальных реципиентов социальных пособий по критерию величины душевых доходов лица (домохозяйства, членом которого является данное лицо).

Инфраструктурные социальные обязательства государства возникают в связи с необходимостью исполнения основных социальных обязательств. В их состав входят так называемые административно-управленческие расходы, классическим примером которых являются расходы по соответствующим статьям ГВФ. В табл. 1 представлены показатели, характеризующие эти расходы в I квартале 1998 г. Расчет был осуществлен на основе информации Госкомстата РФ.

Результаты свидетельствуют, что инфраструктурные расходы, связанные с выполнением социальных обязательств государства, в том случае, если они сведены в единую статью расходов (как это происходит, например, при разработке бюджета Государственного фонда занятости населения), могут достигать весьма значительной величины. Для сравнения можно отметить, что доля затрат ГВФ на исполнение тех основных социальных обязательств, процедуры

Таблица 1

**Расходы на финансирование исполнительных дирекций ГВФ
в Российской Федерации в I квартале 1998 г.**

ГВФ	Расходы, млн руб.	% к общим расходам ГВФ
Пенсионный	389,2	0,93
Социального страхования	209,6	3,17
Территориальные обязательного медицинского страхования	197,7	3,35
Федеральный обязательного медицинского страхования	5,2	2,24
Занятости населения	321,2	16,50*
Итого ГВФ	1122,9	1,97

*Повышенная доля административно-управленческих расходов в Государственном фонде занятости населения объясняется невключением соответствующих расходов в бюджеты профильных для фонда программ (материальной поддержки безработных, профессиональной подготовки и переподготовки, общественных работ и т. п.).

Источник: Сведения о поступлении и расходовании средств государственных внебюджетных фондов за январь—март 1998 г. М., б/г.

определения которых однозначно установлены действующим законодательством, в январе — сентябре 1998 г. в общей величине их расходов составили в: Пенсионном фонде (выплаты государственных и досрочных пенсий и пособий) 97 %, территориальных фондах обязательного медицинского страхования (финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования) 81,5 %, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования (субвенции территориальным фондам обязательного медицинского страхования) 76,2 %, Фонде социального страхования (выплата пособий и материальной помощи) 67,8 %, Государственном фонде занятости населения (выплата досрочных пенсий, пособий и материальной помощи) 58,4 %.

По временной продолжительности социальные обязательства государства могут быть разделены на *постоянные* и *временные*. К постоянным относятся, например, обязательства по обеспечению государственными трудовыми или социальными пенсиями лиц, достигших пенсионного возраста, пенсиями по инвалидности граждан, признанных инвалидами на бессрочный период.

В состав временных социальных обязательств входят обязательства по выплате пособий по безработице, по беременности и родам, единых ежемесячных пособий на детей и тому подобные обязательства перед физическими лицами, а также предусмотренные государственным бюджетом на очередной календарный (финансовый) год обязательства по финансированию бюджетной сферы, государственных программ социального характера и др.

Социальные обязательства государства по типу затрат на их выполнение могут быть разделены на:

а) *авансируемые*, ресурсы для обеспечения которых формируются на страховых принципах до их фактического финансирования (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице и т. п.);

б) *затратные*, которые финансируются в соответствии с действующим законодательством о социальной защите (государственные социальные пенсии, пенсии по инвалидности и т. п.) и государственным бюджетом на очередной

Таблица 2

Окупаемость затрат на проведение социальной политики
(на примере единых пособий на ребенка)

Показатель	Ед. изм.	Количественное значение
1	2	3
Размер единого ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет	руб. (*)	58,43
Период получения	мес.	156
Общие затраты на выплату пособия	руб. (*)	9115,08
Среднемесячная заработная плата	руб. (*)	945
Ставка подоходного налога	%	12
Величина подоходного налога со среднемесячной заработной платы	руб. (**)	113,4
Период, в течение которого поступившая сумма подоходного налога окажется равной общим затратам на выплату пособия	мес. (***)	80

* В денонмированных рублях.

** В денонмированных рублях, без учета льгот по подоходному налогу.

*** Без дисконта.

год (например, финансирование некоммерческих проектов по статье расходов «социально-культурные мероприятия» и др.);

в) *окупаемые*, типичным примером которых является ныне действующее в России единое ежемесячное пособие на детей от 3 до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до 18 лет). Механизм окупаемости затрат на его выплату бюджетами субъектов Российской Федерации будущими поступлениями в бюджет по подоходному налогу в показателях ноября 1997 г. представлен в табл. 2.

Из нее, в частности, видно, что в принятых условиях затраты на выплату детского пособия будут компенсированы государству в течение приблизительно семи лет, по истечении которых сальдо финансовых отношений государственного бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации) с бывшим объектом социальной политики (получателем социального трансферта) станет положительным.

Существуют также и альтернативные рассмотренным группировки социальных обязательств государства. Так, в рабочем документе Правительства РФ «Основные направления политики в области реорганизации социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств» по «отраслевому» принципу выделены 11 видов социальной поддержки физических лиц, финансируемых из федерального и региональных бюджетов, а именно: 1) льготы на оплату жилья и услуг жилищно-коммунального хозяйства; 2) льготы на проезд на внутригородском общественном транспорте; 3) льготы на проезд на междугороднем транспорте; 4) льготы на приобретение лекарств; 5) бесплатное обеспечение автомобилями, дотации на бензин и техническое обслуживание; 6) пособия по бедности; 7) единое пособие на ребенка; 8) компенсации и выплаты беженцам и вынужденным переселенцам; 9) льготные и бесплатные

путевки санаторно-курортного лечения; 10) дотации на оплату жилья и коммунальных услуг и 11) жилищные субсидии.

В работах Академии труда и социальных отношений предлагается осуществлять классификацию социальных льгот, субсидий, компенсаций и услуг по направлениям их использования. С использованием данного принципа могут быть выделены льготы, субсидии, компенсации и услуги по: 1) медицинскому обслуживанию; 2) жилищно-бытовому обслуживанию; 3) оплате проезда; 4) обеспечению транспортными средствами; 5) обеспечению средствами передвижения; 6) налогам; 7) содержанию детей; 8) прочие льготы, субсидии, компенсации и услуги (5). Легко заметить, что последняя классификация имеет локальный характер, поскольку ориентирована исключительно на социальные льготы, субсидии, компенсации и услуги, реализуемые на местном уровне и потому далеко не всегда относящиеся к социальным обязательствам государства, во всяком случае понимаемым в том смысле, как это определено в настоящей статье.

Оценка социальных обязательств государства

Из примера табл. 2 следует, что вообще все социальные обязательства государства могут быть представлены в финансовых терминах. При этом сами методы оценки могут быть различными, что является одной из причин (наряду с неоднозначностью содержательной трактовки социальных обязательств государства) несовпадений (иногда на порядок) оценок ресурсов, обеспечивающих социальные обязательства государства.

Генезис таких расхождений достаточно очевиден. Например, если оценивать величину социальных обязательств государства в России по фактическим расходам только ГВФ, то, например, в 1997 г. они составили 244,8 млрд руб. (здесь и ниже все финансовые показатели приводятся в денонмированных рублях), или 9,2 % ВВП; по расходам государственного бюджета по статье «социально-культурные мероприятия» — 284,3 млрд руб., или 10,6 % ВВП (в том числе федерального бюджета соответственно 54,3 млрд руб. и 2 % и региональных бюджетов 230 млрд руб. и 8,6 %).

Совокупные расходы ГВФ и государственного бюджета на социально-культурные мероприятия оценивались в 1997 г. в 529,1 млрд руб., или в 19,8 % ВВП. Таким образом, даже при этих очевидных способах определения социальных обязательств государства разрыв между их максимальной (совокупные расходы государственного бюджета и ГВФ) и минимальной (расходы только федерального бюджета на социально-культурные мероприятия) оценками составил 9,7 раза. Очевидно, что аналогичные различия финансовых оценок социальных обязательств государства будут получены и при прогнозировании необходимых для их обеспечения ресурсов на кратко- и тем более на долгосрочную перспективу.

Во многих случаях как практики, так и теоретики акцентируют внимание на проблеме недофинансирования социальных обязательств государства, размеры которого позволяют ставить вопрос о несоответствии этих обязательств реальным финансовым возможностям государства, а следовательно, необходимости свертывания или отмены конкретных социальных программ. На наш взгляд,

такая постановка представляется не вполне оправданной по нескольким причинам.

Во-первых, задержка с выплатой государственных пенсий или пособий по безработице зарегистрированным безработным, единого ежемесячного пособия на ребенка не является достаточным финансовым основанием для изменения схем их назначения и выплаты. В условиях дефицита средств ГВФ, предназначенных для выплаты социальных трансфертов, речь может идти и об увеличении их доходов за счет изменения принципов формирования бюджетов ГВФ.

Во-вторых, значительную часть самих социальных обязательств государства, по-видимому, целесообразно рассматривать в качестве некоторых ориентиров, полностью достижимых лишь при благоприятном состоянии экономики. Поэтому количественное выражение отдельных обязательств государства целесообразно рассчитывать на соответствующем интервале, а не точечным значением. Недостижение их верхнего значения в этих условиях не будет означать необходимости отмены самих этих обязательств.

Наконец, существует еще одна мотивировка необязательности отмены конкретных социальных обязательств государства, которая сводится к тому, что даже их выполнение не в полной мере позволяет распространить данные обязательства хотя бы на некоторую часть гипотетических получателей*. Аналогично, невыполнение обязательств государства по финансированию социально-культурной сферы не означает необходимости отмены этих обязательств как некоторого феномена.

На наш взгляд, только интегральная оценка социальных обязательств государства может стать основой для принятия управленческих решений, связанных с реформированием системы этих обязательств. Однако при этом следует иметь в виду, что алгоритмы расчета последних, исходя из объективных причин, могут быть унифицированы только по отдельным группам социальных обязательств.

Если рассуждать в терминах прогнозирования, то наиболее простой проблемой является определение рассмотренных выше безусловных социальных обязательств, связанных с выплатой конкретных социальных трансфертов. При этом социальные обязательства государства по всем видам социальных пособий на очередной финансовый год в общем случае могут быть рассчитаны по следующей формуле:

$$\sum_{i \in N} CO_i = 12 \cdot P_i \cdot R_i \quad (1)$$

где: CO_i — социальные обязательства государства по выплате i -го пособия, руб.;

P_i — средний размер i -го пособия, руб./мес.;

R_i — средняя численность получателей (реципиентов) i -го пособия, чел./мес.;

i — индекс пособия ($i = 1, 2 \dots N-1, N$, где N — общее число выплачиваемых социальных пособий, установленных действующим законодательством).

* Так, в 1997 г. для инвалидов было выделено более 5,5 тыс. единиц автотранспорта, что не удалось бы сделать при отсутствии соответствующего закона. См.: Пауто В. Отмена льгот разрушит последнее // Аргументы и факты. 1999. N 10. С. 4.

Именно таким образом определяются, например, финансируемые из бюджетов ГВФ расходы на выплату пособий по безработице, государственных социальных и трудовых пенсий, пенсий по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности, единовременных пособий при рождении ребенка; финансируемые из средств бюджетов субъектов Российской Федерации расходы на выплату ежемесячных пособий на ребенка в возрасте до 16 лет; финансируемые из средств федерального бюджета стипендии аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, ежемесячные компенсации проживающим на радиационно-загрязненной территории, ежемесячные пособия матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет, для женщин, проходящих военную службу по контрактам, в качестве лиц рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, некоторые другие виды социальных выплат.

Сложнее ситуация с прогнозированием условных социальных обязательств, поскольку их финансовая компонента зависит далеко не всегда от формализованных процедур бюджетного процесса в государственном бюджете и ГВФ (в части необязательных расходов последних).

Пожалуй, единственный формализованный критерий, который в явном или неявном виде используется при прогнозировании социальных обязательств государства в этой области, — это отношение соответствующих затрат к ВВП страны или расходам государственного бюджета. Например, зная фактические расходы государственного бюджета на социально-культурные мероприятия (в том числе на образование, науку, культуру, здравоохранение, другие отрасли социальной сферы) и размеры ВВП за прошлый период, легко рассчитать обязательства государственного бюджета по данной статье на очередной финансовый год. При этом может быть произведена вытекающая из общей концепции социально-экономического развития страны структурная корректировка расходов по отдельным составляющим расходной статьи «социально-культурные мероприятия». Так, в 1997 г. расходы консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия составили 10,6 % ВВП России, а в 1998 г. — 8,9 %, или на 1,7 п.п. меньше.

Однако при этом почти не учитывается то обстоятельство, что в ходе экономических реформ в России в 1990-е годы произошла реструктуризация источников финансирования бывших ранее формально бесплатными или дешевыми для потребителя продукции (услуг) большинства отраслей социальной сферы и финансировавшимися исключительно или преимущественно из средств государственного бюджета.

Например, выполненные в Государственном университете — Высшая школа экономики Министерства экономики РФ и Министерства общего и профессионального образования РФ расчеты показали, что в 1997 г. в расчете на 1 руб. бюджетного финансирования вузов приходилось 56 коп. из дополнительных источников средств (в средних специальных учебных заведениях — 17 коп., в ПТУ — 8 коп.). Структуры дополнительных источников финансирования в перечисленных типах учебных заведений были соответственно следующими (% к общему объему финансирования из них): 1) аренда и коммерческое использование основных фондов — 34; 48; 53; 2) платный прием за счет средств

семей — 33; 1; — (в ПТУ платный прием за счет средств семей отсутствовал); 3) платный прием за счет средств предприятий — 18; 32; 18; 4) платные образовательные услуги (дополнительные) — 8; 1; — (в ПТУ такие услуги отсутствовали); 5) спонсорские средства и помощь из местных бюджетов — 6; 14; 28; 6) платные услуги за пределом образовательного процесса — 2; 1; 2. Таким образом, доля средств домохозяйств в финансировании высшего образования в 1997 г. составила 11,7 % и в среднесрочной перспективе предполагается ее сохранение на неизменном уровне (согласно прогнозам в 2001 г. она может составить 10,9 %) (6).

Что касается необязательных расходов ГВФ, не связанных непосредственно с выплатой социальных трансфертов физическим лицам, то их расчет при подготовке бюджетов этих фондов вообще не формализован, а целесообразность и эффективность соответствующих расходов обосновываются, как правило, на качественном уровне.

Следовательно, проблема обоснования возможностей уменьшения социальных обязательств государства или, во всяком случае, их трансформации в настоящее время имеет безусловное право на постановку.

Направления и механизмы реформирования системы социальных обязательств государства

Реформирование системы социальных обязательств государства предполагает, во-первых, реструктуризацию номенклатуры социальных льгот и гарантий, во-вторых, изменение принципов назначения различных социальных пособий их реципиентам — физическим лицам, в-третьих, совершенствование бюджетного процесса в ГВФ, направленное на реструктуризацию его расходов, и, в-четвертых, рационализацию расходов государственного бюджета по статье «социально-культурные мероприятия» в части выполнения обязательств перед юридическими лицами.

Реструктуризация социальных обязательств государства является, пожалуй, наиболее дискуссионным вариантом реформирования системы социальных обязательств государства. Содержательно он сводится прежде всего к отмене части нефинансируемых или недофинансируемых социальных обязательств. Отдельные контраргументы нами уже приводились. Здесь же отметим, что такой вариант уменьшения социальных обязательств государства на самом деле будет носить характер «социального дефолта»* и скорее всего будет негативно воспринят обществом. По-видимому, как проходимые могут рассматриваться более мягкие варианты «социального дефолта», общие подходы к которому уже апробированы при решении вопроса о компенсации тех денежных вкладов граждан, которые находились в учреждениях Сбербанка РФ до либерализации цен (как известно, на первом ее этапе в 1997 г. объектами частичной компенсации стали вклады граждан в возрасте 80 лет и старше).

Другим направлением реструктуризации социальных обязательств государства (в части обязательств перед физическими лицами) является замена ныне действующих обязательств по выплате многочисленных социальных пособий на

* Термин предложен Л.И. Яковсоном.

Таблица 3

**Укрупненная оценка изменения социальных обязательств государства
при переходе к назначению и выплате пособия по безработице
на основе принципа добровольного страхования**

№ п/п	Показатель	Ед. изм.	
1	2	3	4
1	Расходы Государственного фонда занятости населения на выплату досрочных пенсий, пособий и материальной помощи в январе — сентябре 1998 г.	млн руб.	3442
2	Среднемесячная численность зарегистрированных безработных*	тыс. чел.	1865
3	Средний прожиточный минимум трудоспособного населения*	руб./мес.	501
4	Средняя доля населения с доходами ниже прожиточного минимума*	%	22,8
5	Средний душевой доход лиц с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения	руб./мес.	284
6	Средний недобор доходов до прожиточного минимума трудоспособного населения лицами с доходами ниже его величины (стр. 3, гр. 4 — стр. 5, гр. 4)	руб./мес.	217
7	Абсолютная численность безработных с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения (стр. 4, гр. 4* стр. 2, гр. 4)**	тыс.чел.	425,2
8	Расходы Государственного фонда занятости населения на выплату досрочных пенсий, пособий и материальной помощи в январе — сентябре 1998 г. при переходе к их назначению и выплате только безработным с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в размере, доводящем их доходы до прожиточного минимума (9* (стр. 6, гр. 4* стр. 7, гр. 4)	млн руб.	830
9	Абсолютная экономия средств Государственного фонда занятости населения (стр. 1, гр. 4 — стр. 8, гр. 4)	млн руб.	2612
10	Относительная экономия средств Государственного фонда занятости населения (стр. 9, гр. 4/стр. 1, гр. 4)	%	75,9

* Среднемесячные значения показателей рассчитаны как средняя арифметическая месячных значений последних в январе—сентябре 1998 г.

** Условно принято, что доля зарегистрированных безработных с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения соответствует общей доле населения с доходами ниже прожиточного минимума.

единое пособие по малообеспеченности. Такое решение представляется вполне приемлемым при соблюдении условия, что в единое социальное пособие не будут включены те основные социальные трансферты, финансовые средства на обеспечение которых формируются на основе страховых принципов. К числу последних прежде всего относятся государственные пенсии.

Что касается пособий по безработице, то в их отношении, вероятно, может быть принято законодательно обоснованное решение о переходе к страхованию таких пособий работником на добровольных принципах. Одновременно государство должно принять на себя обязательство по выплате пособий по безработице за счет бюджетных средств исключительно тем безработным, душевой доход в семьях которых не превышает прожиточного минимума. Результаты экспертизы финансовых последствий данного решения приводятся в табл. 3.

Эффект для расходов расширенного правительства от осуществления подобной реструктуризации социальных обязательств государства достаточно вы-

сок и, следовательно, целесообразна детальная разработка возможных условий проведения соответствующих реформ.

При замене части целевых трансфертов единым пособием по нуждаемости возникает еще одна принципиальная проблема. Так, при замещении этим пособием жилищных субсидий, транспортных дотаций, дотаций на приобретение лекарств и некоторых других возникает серьезная опасность, что в определенной своей части это пособие может расходоваться нецелевым способом, что увеличит убытки жилищно-коммунального хозяйства, транспортных организаций, которые занимаются перевозками пассажиров и т. п. В принципе она может быть решена, однако связанные с этим дополнительные административно-управленческие расходы, по имеющимся оценкам, составят весьма значимую величину, что может сделать экономически неэффективным переход к единому пособию по нуждаемости.

Изменение принципов назначения социальных пособий. Основное направление реформирования системы выплат социальных пособий физическим лицам заключается в переходе к адресному назначению части из них и соответственно отказе от назначения пособия по принадлежности его реципиента к той или иной социальной группе (матери, имеющие детей в возрасте до 16 (18) лет, лица пенсионного возраста, не имеющие необходимого трудового стажа для назначения государственной трудовой пенсии и др.). При этом в качестве критерия адресности предлагается использовать уровень душевых доходов в домохозяйстве, членом которого является потенциальный реципиент социального пособия. В этом случае, помимо сокращения общих расходов государства по социальным обязательствам, будут созданы предпосылки для повышения конкретных видов социальных трансфертов наиболее нуждающимся получателям.

Подобный путь решения проблемы был предложен еще в 1992—1993 гг. (обратим, например, внимание на публикации в СМИ тех лет Е. Гонтмахера), однако вплоть до настоящего времени кардинальные действия в этом направлении так и не были предприняты, в том числе и из-за противодействия многих специалистов-экспертов и представителей общественности, считающих, что переход к адресному принципу назначения социальных пособий нарушит конституционные права граждан.

Единственным исключением стал Федеральный закон N 134 от 29 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», который устанавливает, что пособия гражданам, имеющим детей, выплачиваются органами социальной защиты населения по месту жительства семей с детьми со среднедушевым доходом, размер которого не превышает 200 % величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Данная величина установлена в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Однако, поскольку последний из названных документов так и не введен в действие, постольку в 1998 г. «отсечку» части высокодоходных семей от получения единого ежемесячного пособия на ребенка удалось произвести только путем усложнения процедуры сбора и подачи документов, которые необходимы для назначения пособия.

Кроме того, очевидно, что использование критерия среднедушевых доходов в домохозяйстве как единственного недостаточного для принятия обоснован-

ного решения о назначении социального пособия. Как показали исследования, во избежание социального иждивенчества необходимо учитывать и такой фактор, как социальный состав домохозяйства*.

Далее, если ориентироваться на принципы социальной справедливости, то должны быть приняты во внимание материальные (недвижимость, автомобили, земельные участки) и денежные (вклады в кредитных учреждениях) активы домохозяйства, а также их доходность. Эти факторы учитывались при проведении в соответствии с условиями предоставленного России займа МБРР SPAL на реструктуризацию системы социальной защиты пилотных проектов по адресной социальной поддержке беднейших семей в трех регионах Российской Федерации — Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях (7).

Говоря о принципе адресности выполнения социальных обязательств государства, следует иметь в виду, что его реализация в чистом виде возможна лишь в отношении сравнительно небольшого количества социальных пособий, которые не являются основными по их величине и значимости для семейных бюджетов. К пособиям, на которые может быть непосредственно распространен принцип адресности назначения, можно, например, отнести следующие из вошедших в состав «Основных социальных гарантий, предоставляемых государством населению Российской Федерации» (по состоянию на 1 октября 1998 г.): единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам; минимальный размер пенсии по старости; компенсационные выплаты лицам, получающим пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет и социальные пенсии; возмещение стоимости услуг на погребение умерших работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей и родителей-пенсионеров работавших граждан; пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет; ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 (18) лет; стипендии (а) студентам государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, б) учащимся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального образования, в) аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях) и некоторые другие.

Статистическая информация дает возможность оценить гипотетическое сокращение расходов государственного бюджета (бюджетов ГВФ) на выплату социальных пособий при переходе к адресному принципу их назначения. При-

* Например, М.И. Либоракина приводит пример семьи из г. Протвино, обратившейся за жилищной субсидией. Семья состояла из пенсионерки в возрасте 56 лет и ее сына 31 года. Последний, являясь самодеятельным музыкантом и поэтом, удовлетворяет свои интеллектуальные запросы за счет общества, не занимаясь поисками оплачиваемой работы и не обращаясь во ВТЭК, где он, судя по описываемой ситуации, вероятно, мог бы быть признан инвалидом. См.: Либоракина М.И. Адресная социальная поддержка населения: Уровень местного самоуправления. М., 1998. Вып. 1. С. 61–62.

ведем соответствующие расчеты на примере ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет.

Известно, что на 1 октября 1998 г. данное социальное пособие получали 31,8 млн чел., а его месячный размер составлял 70 % минимального размера оплаты труда, или $0,7 \times 83,49 \text{ руб.} = 58,44 \text{ руб.}$ Таким образом, суммарные потребности в средствах бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату этого вида пособия в октябре 1998 г. оценивались в $58,44 \text{ руб.} \times 31,8 \text{ млн чел.} = 1858,4 \text{ млн руб.}$, или 6,4 % фактических расходов этих бюджетов.

Предположим, что ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 (18) лет назначается с учетом отношения среднедушевых доходов семьи к прожиточному минимуму, а верхней границей назначения этого пособия, как это предусмотрено упоминавшимся выше Федеральным законом № 134 от 29 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»», является значение этого отношения, равное 2. Тогда, зная распределение населения страны по среднедушевым денежным доходам и распространяя это распределение на семей с детьми в возрасте до 16 (18) лет, легко определить ту месячную экономию средств бюджетов субъектов Российской Федерации, которая может быть получена в результате перехода к адресному принципу назначения социальных трансфертов.

Так, в октябре 1998 г. удвоенная величина прожиточного минимума в стране составила 1146 руб., а доля населения, среднедушевые денежные доходы которого превысили эту величину, — не менее 31,6 % (для упрощения расчетов принято, что единое ежемесячное пособие на ребенка при использовании адресного принципа в октябре 1998 г. назначалось бы в том случае, если величина среднедушевых доходов в семье реципиента была не более 1200 руб.).

В общем случае при использовании в качестве критерия назначения пособия отношения среднедушевых доходов семьи (домохозяйства) к прожиточному минимуму, формула расчета будет следующей:

$$\mathcal{E}_i = P_i \cdot \mathcal{C}_i \cdot (1 - a_i) \quad (2)$$

где: \mathcal{E}_i — экономия средств федерального бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов ГВФ) на выплату i -го социального пособия при переходе к адресному принципу его назначения, руб./мес.;

P_i — размер i -го социального пособия, руб./мес.;

\mathcal{C}_i — численность получателей i -го социального пособия при категориальном принципе его назначения, чел.;

a_i — доля потенциальных реципиентов i -го социального пособия, не получающих его при адресном принципе назначения;

i — индекс социального пособия.

Таким образом, в случае с ежемесячным пособием на ребенка в возрасте до 16 (18) лет имеем:

$$\mathcal{E} = 58,44 \text{ руб./мес.} \cdot 31,8 \text{ млн чел.} \cdot (1 - 0,316) = 587,3 \text{ млн руб.}$$

Высвобожденные средства (2 % фактических расходов бюджетов территорий в октябре 1998 г.) могли бы быть частично направлены на повышение размеров пособий наименее доходных семей, в составе которых имелись их реципиенты. Например, если бы все они были выплачены семьям со среднедушевым доходом не выше прожиточного минимума (таких семей было около

30,8 %; как и в предыдущем случае в тех же целях было принято, что высвобожденные средства могли бы быть направлены на повышение ежемесячных пособий на детей в семьях, где среднедушевой доход в октябре 1998 г. оказался не более 600 руб.), то размер пособия увеличился бы на 59,96 руб. (587,3 млн руб. : (0,308 x 31,8 млн чел.)), а его общая величина повысилась бы более чем в 2 раза (с 58,44 до 118,4 руб. в мес.).

Такое повышение сыграло бы достаточно значимую роль в увеличении бюджета малоимущих семей. Например, семья в составе из трех человек со среднедушевыми доходами в 300 руб. увеличила бы их благодаря такому повышению на 6,7 %. Одновременно отношение пособия на ребенка к прожиточному минимуму повысилось бы с фактических 10,1 % до 20,4 %. Аналогичные расчеты могут быть осуществлены и по другим видам пособий.

Реализация данного подхода, формулируемого в терминах перераспределения общественного богатства, при определенных условиях могла бы найти поддержку в обществе, органах законодательной и исполнительной власти. Дополнительным фактором, способствующим прохождению такого рода решений, является то, что они не являются системообразующими.

Сложнее решается вопрос с такими социальными пособиями, как, например, трудовые пенсии или пособия по безработице. Определить их размеры в соответствии с отношением среднедушевых денежных доходов домохозяйства к прожиточному минимуму невозможно прежде всего по социальным соображениям, которые в данном случае носят жесткий характер (трудовой стаж, размер заработка и т. п.). Вместе с тем может быть предложена достаточно целостная системная концепция реформирования этого блока социальных обязательств государства.

Принципиальным положением данной концепции является переход на чисто страховые основы формирования этих выплат из средств, поступивших в виде страховых взносов с заработной платы, производимых самими работниками. В такой схеме государство гарантирует лишь некоторый минимальный размер государственных пенсий (пособий по безработице), которые выплачиваются вне зависимости от наличия или отсутствия страховых взносов на персональном пенсионном счете работника (персональном счете работника в Государственном фонде занятости населения) из средств, полученных в виде страховых взносов от работодателей (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице в минимальном размере) или из государственного бюджета (государственные социальные пенсии). Их величину целесообразно установить как некоторую долю от прожиточного минимума пенсионера (трудоспособного гражданина).

Выплата повышенных по сравнению с минимальными пенсий (пособий по безработице) производится только в том случае, если на персональных страховых счетах работника накоплены определенные средства, которые он на добровольной основе выплачивал в течение своей трудовой деятельности. При этом социальные обязательства государства по соответствующим выплатам в сумме не должны превышать размеры страховых накоплений работника.

Предложенная схема по своей идеологии не противоречит позиции Правительства РФ по этому вопросу, занятой им во второй половине 1998 г., в соответствии с которой предусматривалось «перенести часть выплат в ГВФ с

работодателя на работника с соответствующим увеличением размера начисляемой заработной платы» (8).

В этих условиях изменяются и финансовые потоки в системе государственного социального страхования. На самом деле, если за счет страховых взносов работодателей будут финансироваться только выплаты государственных трудовых пенсий (пособий по безработице) в минимальных размерах, то основным источником формирования Пенсионного фонда и Государственного фонда занятости населения станут страховые взносы работников (в январе—марте 1998 г. доля страховых взносов предприятий и организаций в структуре доходов этих фондов составила соответственно 86,5 % и 89,3 %).

Необходимым условием перехода на новую схему формирования финансовых ресурсов для выплаты пенсий и пособий по безработице за счет страховых взносов самих работников является решение, как минимум, двух крупных проблем.

Первая из них связана с тем, что нерешенным остается вопрос о доходности страховых накоплений населения, которые предназначены для выплаты пенсий (пособий по безработице). Пример современного формирования персональных пенсионных счетов населения в накопительной части пенсионной системы на основе обязательных страховых отчислений по тарифу 1 % начисленной заработной платы неудачен потому, что, в частности, страхователю не предоставляется необходимая информация о состоянии его пенсионного счета. Однако в этом, по-видимому, и нет особой необходимости, поскольку при средней начисленной заработной плате в стране в январе—ноябре 1998 г. в размере 1 066 руб. накопления на персональном пенсионном счете работника в этот период составили 106,3 руб., или 26,7 % среднего размера назначенной месячной пенсии.

Укрупненные расчеты показывают, что при таких условиях за 30-летний период своей трудовой деятельности «средний» работник накопит на своем персональном пенсионном счете (без учета дохода от инвестирования или иного использования этих средств) 3 837,6 тыс. руб., что будет достаточно для выплаты пенсии в ее среднем размере в течение всего 9,6 мес. После того, как ресурсы персонального пенсионного счета работника будут исчерпаны, ему будет выплачиваться либо государственная пенсия в минимальном размере, либо пенсия, размеры которой будут определяться на принципах солидарности поколений. Поэтому предусматривавшееся Программой пенсионной реформы в Российской Федерации увеличение тарифов страховых взносов работников в накопительную систему пенсионной системы до 7 % начисленного заработка к 2009 г. (9) было принципиальным решением: оно обеспечивало пенсионера ресурсами для выплаты индивидуализированной по размерам пенсии в течение 67,2 мес., или более чем 5,5 лет.

Однако как в случае со страхованием пенсии, так и пособия по безработице, у работника имеется возможность альтернативного использования средств путем размещения их на депозитах в банках, приобретения ценных бумаг с повышенным по сравнению с социальным страхованием уровнем доходности. Следовательно, для сохранения системы социального страхования (пенсионного, по безработице и др.) должны быть созданы финансовые стимулы участия в ней физических лиц. Таким стимулом является повышенная доходность

социального страхования. В противном случае свободные финансовые ресурсы физических лиц будут концентрироваться в банковской системе.

Вторая проблема связана с тем, что при подобном способе уменьшения социальных обязательств государства работники разных возрастных групп оказываются в неравных условиях. Однако эта проблема решается проще всего — дифференцированием количественных параметров реформы социального страхования по возрастным группам страхователей (именно такой механизм был предусмотрен упоминавшейся выше Программой пенсионной реформы в Российской Федерации).

На примере пособий по безработице можно определить укрупненный финансовый эффект от перехода к системе выплаты социальных пособий, основанной на сочетании коллективного и индивидуального страхования.

Так, в январе—марте 1998 г. затраты Государственного фонда занятости населения на выплату пособий и материальной помощи составили 1 100,6 млн руб. Зная среднемесячное число получателей пособий за этот период (1755,2 тыс. чел.), можно определить условный средний размер пособия, который оказался равным 209 руб./мес. Эта величина в 2,5 раза превысила размер минимальной месячной оплаты труда (83,5 руб.), но составила всего 44 % средней величины прожиточного минимума трудоспособного населения за соответствующий период (475,3 руб./мес.).

Ограничение размера получаемого пособия по безработице, гарантируемого государством, до минимальной месячной оплаты труда, очевидно, позволило бы уменьшить социальные обязательства государства по этому социальному трансферту в те же 2,5 раза, или до 439,7 млн руб. Однако, судя по приведенным результатам, при решении вопроса о назначении пособий по безработице, во всяком случае при современном состоянии бюджета Государственного фонда занятости населения, целесообразно ориентироваться на адресный принцип их назначения.

Изменение категорий получателей социальных трансфертов. Это направление реструктуризации социальных обязательств государства в настоящее время фактически сводится к исключению из числа получателей государственных пенсий лиц, достигших пенсионного возраста, но продолжающих трудовую деятельность. Данный вопрос неоднократно рассматривался законодательными и исполнительными органами власти в России, но конструктивные решения так и не были приняты.

На наш взгляд, отсутствуют жесткие политические ограничения на принятие такого решения. Так, по данным на начало IV квартала 1998 г., из общей численности получателей государственных пенсий, составившей 38,4 млн чел., работали всего 7,3 млн чел., или немногим более 19 %.

Вместе с тем экономический эффект от принятия решения о прекращении выплаты государственных пенсий работающим пенсионерам достаточно значим: возможная экономия средств Пенсионного фонда была бы достаточна для повышения размеров пенсий неработающим пенсионерам в ноябре 1998 г. с 92,5 % до 114,2 % их прожиточного минимума.

Совершенствование бюджетного процесса в ГВФ. В настоящее время многие ГВФ, помимо выплат социальных пособий физическим лицам, выполняют не вполне профильные для них функции, финансируя, например, санаторно-курортное обслуживание трудящихся (Фонд социального страхования), поддер-

Таблица 4

Затраты на профильные для ГВФ выплаты в январе—сентябре 1998 г.

ГВФ	Вид выплаты	Сумма выплаты, млрд руб.	Общие расходы, млрд руб.	Предельное снижение расходов	
				млрд руб. (гр. 4—гр. 3)	% расходов
1	2	3	4	5	6
Пенсионный	Государственные и досрочные пенсии и пособия	107,2	110,6	3,4	3,1
Социального страхования	Пособия и материальная помощь	14,9	22,0	7,1	32,3
Территориальные обязательного медицинского страхования	Финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования	16,2	19,8	3,6	18,2
Федеральный обязательного медицинского страхования	Субвенции территориальным фондам обязательного медицинского страхования	0,7	0,9	0,2	22,2
Занятости населения	Досрочные пенсии, пособия, материальная помощь, расходы на образование, стипендии	3,9	5,9	2,0	33,9
Итого по 4-м ГВФ		142,9	159,2	16,3	10,2

Таблица 5

Социальные обязательства федерального бюджета на 1998 г.*

Статья расходов	Расходы, млн руб.	Отношение к социальным обязательствам, %
Социальная политика, в том числе средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату пенсий и пособий в соответствии с законодательством РФ, пенсии военнослужащим, пенсии и пособия в правоохранительных органах, а также расходы на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей	35066,0	52,1
Образование	31149,2	46,3
Здравоохранение и физическая культура	17253,2	25,6
Культура, искусство, кинематография	9424,7	14,0
Средства массовой информации	3567,8	5,3
ВСЕГО	2012,0	3,0
	67323,7	100

* Данные приведены в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» от 26 марта 1998 г. N 42-ФЗ (10).

живая работодателей, создающих рабочие места для малоконкурентоспособных на рынке труда работников (Государственный фонд занятости населения), на что отвлекаются средства из бюджетов ГВФ. Однако финансовую и экономическую значимость этих расходов не следует ни переоценивать, ни недооценивать (табл. 4).

В том случае, если бы действительно удалось уменьшить расходы ГВФ на рассчитанную в табл. 4 величину в 16,3 млрд руб., нагрузка на работодателя по социальному страхованию, например, в промышленности могла бы быть умень-

шена с ныне действующих 38,5 % выплат в денежной или натуральной форме, начисленных в пользу работников, до 34,6 % ($38,5 \% - 0,102 \cdot 38,5 \%$), или на 3,9 %. На самом же деле основная часть предельного возможного снижения расходов ГВФ связана с особенностями функционирования самих фондов, в том числе и определяемых спецификой каждого из них. Тем не менее вопрос об унификации бюджетного процесса в ГВФ, уточнении перечня финансируемых из них расходов действительно должен быть решен.

Рационализация социальных обязательств государственного бюджета (на примере федерального бюджета). Представленная в табл. 5 структура социальных обязательств федерального бюджета на 1998 г. свидетельствует, что расходы по соответствующим статьям формируются в целом достаточно произвольно, а уменьшение социальных обязательств федерального бюджета в рамках действующего законодательства имеет свои естественные пределы, которые определяются необходимостью выплаты из него пенсий и социальных пособий. Затраты на их финансирование в 1998 г. должны были составить 46,3 % всех социальных обязательств федерального бюджета.

Что касается других социальных обязательств, то их реформирование целесообразно осуществлять по двум направлениям — содержательному и формальному.

Предложения в части содержательного реформирования бюджетных социальных обязательств государства, исходя из складывающейся в 1999 г. в России социально-экономической ситуации, вряд ли могут быть реализованы в краткосрочной перспективе, однако готовить общественное мнение к необходимости таких перемен следует уже сейчас. Речь идет прежде всего о переходе к страховым принципам финансирования части этих расходов, возможности которого, как это было показано выше на примере высшего образования, действительно существуют.

Формальное реформирование бюджетных социальных обязательств государства предполагает определение более четких критериев включения в проекты бюджета статей, связанных с финансированием конкретных социальных программ и объектов.

Нетрадиционные способы уменьшения социальных обязательств государства. Как правило, в этом случае речь идет о снятии с федерального центра части ответственности за развитие социальной сферы и передаче этой ответственности с необходимым финансированием территориям. В настоящее время основная часть затрат на финансирование социально-культурных мероприятий приходится на региональные бюджеты: в январе 1999 г. их доля в общей величине соответствующих затрат составила 78,6 %.

Однако при этом малопроработанным остается вариант перенесения части социальных обязательств государства на более низкие уровни административно-территориального управления и воссоздания с использованием земских принципов объектов социальной инфраструктуры, финансируемых из бюджетов местных органов общественного самоуправления.

Целесообразность исследования этого направления снижения социальных обязательств государства подтверждается историческими фактами: в досоциалистической России объекты социальной инфраструктуры финансировались в значительных объемах из бюджетов земств. Например, в 34 земских губерниях в 1914 г. затраты на финансирование «чисто социальных» статей бюджета соста-

вили 55,8 % всех его расходов (в том числе народного образования — 31,2 %, медицины — 23 %, общественного призрения — 1,6 %). Для финансирования этих затрат земствам были переданы доходы, взимание которых оказалось наиболее эффективным на местах, прежде всего окладные доходы (от налогообложения недвижимого имущества, давшего в 1913 г. 63,6 % доходов бюджета в 34 земских губерниях, промысловых свидетельств и патентов, заведений трактирного промысла) (11).

Реализация принципов адресности при выполнении социальных обязательств государства

Теоретические основы адресности. Общая логика реструктуризации социальных обязательств государства предполагает, как мы видели, переход к адресному принципу предоставления социальной помощи (прежде всего денежных пособий). Отечественный термин «адресность», происхождение которого неизвестно (предположительно, он был введен в оборот специалистами бывшего Министерства социальной защиты в 1994 г.), должен был бы оказаться ближе к термину «таргетирование» помощи (предоставление ее строго целевым группам), но на самом деле используется в значении «проверка доходов» или «проверка нуждаемости». Таким образом, адресность означает в нашем контексте только одно — предоставление пособий исключительно тем реципиентам, которые смогли подтвердить, что их доходы не превысили какой-то черты (порогового значения). Сама черта нуждаемости в тех экспериментальных схемах, которые до сих пор реализовывались в России, определялась по-разному. Наиболее тесно это пороговое значение связано с возможностями бюджетов, в первую очередь региональных и местных, поэтому порог неизменно оказывался ниже прожиточного минимума для соответствующего региона (около 50 % минимума).

Вместе с тем распределение пособий до сих пор строилось почти исключительно на категорийном принципе, т. е. на характеристиках реципиентов. Именно принадлежность к той или иной категории населения позволяла гражданам получать социальные пособия (одиноким матери, одиноко проживающие пенсионеры и т. п.). Полная инвентаризация всех категорий — исключительно объемная задача. Однако, по одной из наиболее распространенных оценок, в 1998 г. на пособия могли претендовать 100 млн жителей России, отнесенных к одной из 256 «категорий».

Этот подход по ряду параметров оказался малоэффективным, поэтому акцент в решении проблемы социальной помощи и был перенесен на обеспечение адресности. Неэффективность существующей системы зависит, в частности, от следующих обстоятельств:

доля лиц, получающих социальную помощь, среди тех, кто не относится к числу бедных по критерию текущих доходов, даже выше, чем доля получателей среди бедных. Размеры выплачиваемых пособий среди бедных и «небедных» практически не различаются между собой;

доля социальных пособий относительно общего объема расходов бедных семей ничтожна и не превышает 2 %;

почти 90 % всех бедных семей не получают никакой социальной помощи.

В категорийных схемах внимание акцентируется на причинах бедности: предполагается, что большинство людей могут обеспечить себя за счет работы или же получить страховое пособие (пенсию) в случае потери работы, болезни и по старости. Пособие по нуждаемости должно предоставляться тем немногочисленным лицам, которые не входят в эти группы, и могут быть подразделены на инвалидов, слепых и т. п. В основе такого подхода лежит различие, которое делается между «бедными, заслуживающими поддержки» (например, вдовы с маленькими детьми), и теми, кто ее не заслуживают. Этот подход лежал, например, в основе «нового курса» в США в 1930-е годы и закона о помощи бедным (Poor Law) в Великобритании. В классическом отчете Бевериджа 1942 г. были названы восемь уважительных причин бедности.

Некатегорийные схемы рассматривают все многообразные группы возможных получателей пособий (включая тех, кто способен обеспечить себя, очень бедных и всех, кто оказываются между этими «крайними состояниями» — таких большинство). Эти схемы концентрируются на результате, а не на причине бедности; классификация же может быть составлена только в терминах остроты нуждаемости. Общеизвестно, что основной недостаток подобных схем — потребность в проверке доходов. Все известные методы в той или иной мере оказываются несправедливыми и приводят к весьма значительным ошибкам включения — предоставлению пособий лицам, которые не являются бедными, и ошибкам исключения — отказу в предоставлении пособия бедным.

Проверка нуждаемости — чрезвычайно дорогостоящая административная процедура, которая едва ли может оказаться эффективной. Опыт развивающихся стран показывает, что применение сколько-нибудь сложных (но более надежных) методов упирается, прежде всего, в ограничения — отсутствие вычислительной техники, офисного оборудования и надежной связи. Полномасштабное применение более сложных технологий вряд ли станет оправданным, так как объемы средств, которые даже потенциально могут быть распределены через систему социальной помощи, в лучшем случае сопоставимы с затратами на «запуск» самой административной процедуры.

Адресность чревата еще и тем, что резко снижает популярность мероприятий по борьбе с бедностью. Например, в Шри-Ланке переход от универсальных продовольственных пособий к продовольственным талонам для бедных в конце 1970-х годов привел в последующем к значительному снижению общего объема финансирования. В результате бедные получили больший кусок от меньшего «пирога», поэтому их положение только ухудшилось.

Наконец, необходимо реалистично оценивать возможности преодоления ошибок включения и исключения заявителей при адресном назначении пособий. Легко убедиться в том, что совершенная в смысле «адресности» схема окажется настолько дорогостоящей, что дополнительные издержки на контроль нуждаемости многократно превысят экономический эффект от исключения ошибок. Кроме того, сами по себе «включение» или «исключение» в значительной мере зависят от принятого определения бедности (например, таких индикаторов, как острота, глубина или черта бедности). Ошибка может возникнуть в результате некорректного использования определения, и в этом случае она не будет связана с использованием неэффективной процедуры отбора реципиентов.

Сложности, связанные с измерением доходов, и отрицательные стимулы, обусловленные проверкой нуждаемости, можно в какой-то мере преодолеть при переходе к «индикативному таргетированию». При таком подходе выбирается индикатор, хорошо коррелирующий с бедностью (например, проживание в определенной местности). Категорийный подход также можно рассматривать в качестве варианта «индикативного таргетирования» в том случае, если лица, отнесенные к категории получателей какого-либо пособия или льготы с высокой вероятностью относятся к числу бедных или нуждающихся. Впрочем, на вопросе об адресности существующих льгот и пособий мы остановимся ниже, а здесь лишь отметим, что, к сожалению, судя по имеющимся данным, высокой корреляции между получением пособий и низким уровнем дохода (бедностью) домохозяйства не существует.

Географические индикаторы имеют несомненные преимущества — из-за огромных межрегиональных различий в уровне жизни (разрыв в средних доходах между самым богатым и самым бедным регионом в России в последние годы составляет 12—15 раз, огромная дифференциация среднедушевых доходов существует и внутри отдельных субъектов Российской Федерации). Легко выявить и наиболее депрессивные районы. Опыт развивающихся стран показывает, что место проживания может считаться достаточно эффективным индикатором, особенно в случае, если географически зоны бедности определены достаточно четко. Например, распределение средств из национального бюджета Индии отчасти определяется межрегиональными различиями в уровне бедности; региональное таргетирование активно используется в Китае и Индонезии.

К недостаткам географического таргетирования можно отнести возможный отток средств к небедным, которые проживают в бедных регионах, и потерю средств, которые должны были бы поступить к бедным, живущим в богатых регионах. Кроме того, географическое таргетирование не может устранить внутрирегиональное неравенство в распределении доходов, уровень которого весьма высок и в ряде бедных регионов (в России низкий уровень внутрирегионального неравенства в распределении доходов характерен только для национальных республик Северного Кавказа). Наконец, приходится учитывать и политическую силу богатых регионов при распределении федеральных трансфертов.

Альтернативой индикативному (прежде всего географическому) таргетированию может стать самотаргетирование, при котором программа организована таким образом, что стимулы к участию в ней могут появиться только у бедных семей. По формальным признакам такая организация программ близка к «заявительному» принципу социальной помощи (в формулировках российской системы социальной защиты).

Одна из наиболее распространенных и давно известных схем — это организация общественных работ. Например, программа «Продовольствие в обмен на работу» успешно практиковалась в Бангладеш. По некоторым оценкам, почти три четверти участников этой программы были членами 25 % беднейших деревенских домохозяйств. К числу механизмов самотаргетирования относят и дисциплину очереди, имеющую богатые традиции в России, и субсидирование базовых продовольственных товаров самого низкого качества. Одним из основных ограничений при применении метода самотаргетирования оказывается исключение из числа участников общественных работ тех малоимущих, кото-

рые физически не могут работать (прежде всего стариков и больных). Таким образом, помощь этим людям, исключенным из общественных работ, должна основываться на механизме индикативного таргетирования (проще говоря, все на том же категорийном принципе).

Методические проблемы оценки доходов при организации адресной целевой социальной помощи. В российских условиях естественным первым шагом при обеспечении адресности мог бы стать переход к выявлению нуждающихся (целевых групп) на основании введенных в 1999 г. в действие «Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (12). К сожалению, использование этих рекомендаций не позволяет точно очертить целевые группы получателей.

Пороговое значение прожиточного минимума, при котором помощь может оказываться при использовании данной методики, очень высокое относительно средних потребительских расходов, даже несмотря на то что в результате обвала рубля граница бедности составила всего 32 долл. в месяц. Уже в течение пяти лет соотношение между прожиточным минимумом и потребительскими расходами на душу населения составляет около 65 %. При использовании для оценки нуждаемости только критерия текущего денежного дохода в I квартале 1999 г. нуждающимися оказались бы по крайней мере третья часть населения России. При этом в наиболее бедных областях доля бедных составит 40–50 %. Очевидно, что пытаться оказать всей этой массе потенциальных реципиентов значимую помощь бессмысленно.

Следующий вопрос связан с определением объема доходов населения и отдельных семей (домашних хозяйств). Одна из сложностей при отборе целевой группы населения, имеющей право на социальную помощь, заключается в том, что показатель денежного дохода, регистрируемый статистикой, по ряду причин не может быть использован для отбора малоимущих, действительно нуждающихся в помощи.

Вообще говоря, статистические данные о доходах населения могут быть получены из двух источников — макроэкономических (национальных счетов) и бюджетных обследований домохозяйств (БОД). При макроэкономическом способе в доходы включаются все денежные средства, полученные населением, в том числе в натуральной форме: заработная плата, льготы (денежная оценка), социальные трансферты, предпринимательский доход, дивиденды, денежные переводы, доход от сдачи имущества в аренду, гонорары и др. Далее к этой сумме прибавляется стоимость внутрисемейного потребления произведенной домашним хозяйством продукции.

Примерно по этой же схеме строится оценка и в БОД (исходная информация собирается при анкетировании домашних хозяйств). Вместе с тем в рамках БОД оцениваются не только доходы, но и расходы семей: считается, что последние служат более надежным статистическим показателем (респонденты занижают свой доход, но спокойнее относятся к расходам). Во всех странах СНГ, охваченных обследованием Всемирного банка в 1993–1995 гг., средние расходы оказались на 20 % и более выше, чем средние доходы, сообщенные домохозяйствами (так, в России они были выше на 23 %).

Проблема достоверности данных о доходах не исчерпывается существованием разрыва между средними доходами и средними расходами в расчете на

домохозяйство. Иначе говоря, кроме того, что данные смещены, они еще и бессистемно смещены.

Данные о доходах, полученные макроэкономическим методом и через БОД, весьма противоречивы. Почти во всех регионах России существует значительный (хотя и распределенный неравномерно между регионами) разрыв между доходами, оцененными балансовым методом, и доходами, рассчитанными на основе бюджетной статистики.

Таким образом, существует серьезная неопределенность в отношении того, какая доля населения имеют доходы ниже прожиточного минимума. Более того, переход от одного показателя доходов (БОД) к макроэкономическому может даже изменить ранг региона в общем распределении, что серьезно усложняет перераспределение межбюджетных трансфертов социального направления.

Разрыв между показателями доходов, рассчитанными двумя разными методами, постоянно нарастает: в 1996 г. оценка доходов по балансу примерно вдвое превышала оценку по данным бюджетной статистики. Разрыв в самых богатых регионах был четырехкратным (Москва) и трехкратным (Тюменская область). Следует отметить, что данные Госкомстата РФ, полученные балансовым методом, не отличаются надежностью, — например, уточненные доходы в Москве составили в 1996 г. 77 %, а в Московской области — 2,3 % от первоначальных.

Учитывая изложенное, приходится оперировать комплексным определением дохода, более точно соответствующим благосостоянию отдельных домашних хозяйств. При заданных ценах совокупный доход есть не что иное, как мера возможностей каждого человека, его потенциальная способность к потреблению различных благ (как товаров и услуг, так и свободного времени). Говоря привычным экономисту языком, это не что иное, как «обобщенное» бюджетное ограничение, с помощью которого вполне естественно измерять неравенство в распределении ресурсов между разными людьми: ведь если бы предпочтения у всех были идентичными, фактическое потребление различалось бы только на основании неодинаковых бюджетных ограничений.

Подобный теоретический подход нашел свое выражение в известном определении Хэйга—Саймонса: «Индивидуальный доход можно определить как алгебраическую сумму реализованного потребления (в его рыночной оценке) и изменения в объеме располагаемого богатства на начало и на конец периода» (13). Доход, таким образом, может расти, даже если фактическое потребление снижается — это выбор самого индивида. Доход растет, если растет потенциальная возможность потребления.

Определение Хэйга—Саймонса, по мнению многих экономистов, важно потому, что включает многие виды дохода, которые, как правило, не учитывает традиционная статистика.

Во-первых, это нефинансовые выгоды, получаемые от работы. Иногда их достаточно легко выразить в рыночных ценах (например, путевка в дом отдыха, оплаченная предприятием, имеет реальную цену). Во многих случаях, однако, возникают проблемы. Н. Барр приводит пример деловой зарубежной командировки: то ли это «чистая» работа, то ли замаскированный досуг, то ли смесь одного и другого (14)?

Во-вторых, это собственная продукция. Товары и услуги, произведенные в свободное от работы время для себя бесплатно, имеют рыночную цену. Напри-

мер, мытье окон или уход за детьми, стирку или ремонт квартиры можно оплатить, а можно все это сделать самим. В любом случае, эти услуги или товары — реализованное потребление, и значит, они включаются в совокупный доход. Сюда же относят и досуг, цена которого не меньше, чем упущенный заработок.

В-третьих, это временная рента, т. е. стоимостная оценка «услуг», получаемых человеком за счет принадлежащих ему товаров длительного пользования. В первую очередь это проживание в собственном доме (квартире) — в противном случае пришлось бы вносить ежемесячную арендную плату. Точно так же и другие предметы длительного пользования (автомобиль, холодильник, мебель) можно купить и использовать «бесплатно», а можно взять напрокат. Таким образом, эти «услуги» могут быть оценены в рыночных (альтернативных) ценах.

Наконец, в-четвертых, это баланс (прирост или потеря части собственного капитала).

В переводе на язык методических документов, данный теоретический подход может быть проинтерпретирован таким, например, образом: «Расширительная концепция дохода включает стоимостную оценку потребления накопленного имущества и неденежные доходы (прежде всего от ведения подсобного хозяйства)» (15). В частности, предлагается учитывать следующие виды имущества: недвижимость, незастроенные участки земли, стоимость автомобилей и других транспортных средств.

Прямая оценка доходов нуждающихся семей при применении расширительного определения дохода сопряжена со значительными сложностями. Какие-либо значимые результаты могут появиться только в достаточно богатых регионах, имеющих возможность так или иначе автоматизировать процедуры и направить на социальную помощь такой объем средств, при котором уровень административных расходов все еще остается в разумных пределах. В практике распределения гуманитарной и социальной помощи известны и методы «*rough-means test*» — оценка доходов по косвенным показателям. Ниже мы увидим, что один из таких подходов был реализован в рамках первых экспериментальных работ в России. Среди значимых факторов-детерминантов, определяющих уровень доходов в уравнении множественной регрессии, выделяются социально-демографические, профессиональные, факторы, характеризующие жилище (количество комнат, наличие дачи), обеспеченность товарами длительного пользования и т. д.

Судя по результатам как первых теоретических работ, так и малоутешительным результатам применения косвенной методики в трех районах Волгоградской области в ходе рассматриваемого ниже эксперимента Всемирного банка в 1997—1998 гг., использование косвенных методов приводит к росту погрешности, особенно ошибок исключения (по теоретическим оценкам до 30 %, на практике — еще выше). Следовательно, косвенные методы могут использоваться только как вспомогательные.

Значительно более рациональной представляется ориентация на мнение персонала — сила традиции российской (советской) системы социальной защиты такова, что любой социальный работник может без всяких дополнительных затрат почти безошибочно «отсеять» заявителя, официально зарегистрированный доход которого серьезно отличается от «реализованного потребления».

**Изменение порядка назначения и финансового обеспечения
основных социальных гарантий, предоставляемых государством
населению Российской Федерации:
общие подходы и конкретные примеры**

Концептуальная позиция авторов позволяет сформулировать предложения по изменению порядка назначения и финансирования конкретных социальных гарантий, предоставляемых государством населению России. Ниже в табличной форме приводится перечень тех гарантий, в отношении которых целесообразно осуществить указанные изменения. Речь, как это видно из данных табл. 6, идет о таких магистральных направлениях трансформации, как: во-первых, уменьшение социальных обязательств государства, во-вторых, переход применительно к отдельным видам социальных гарантий от их предоставления по принципу категориальности к назначению по принципу адресности, и, в-третьих, о замене по возможности бюджетных источников финансирования социальных гарантий финансовыми источниками, формируемыми на страховой основе.

В обобщенном виде (и данные табл. 6 это подтверждают) можно выделить четыре ключевых элемента механизма уменьшения (реструктуризации) социальных обязательств государства, которые, на наш взгляд, могут быть с пониманием восприняты общественностью и не вызовут резкого отторжения.

Первый из них связан с переходом к не раз уже упоминавшемуся адресному принципу предоставления социальных гарантий — как в денежной (in-cash), так и в натуральной (in-kind) формах. Однако неоднократные попытки практической реализации этого, казалось бы экономически и социально очевидного решения, потерпели неудачу именно в силу того, что воспринимались населением и многими политиками как наступление «антинародного режима» на права граждан.

Поэтому переход к адресному принципу предоставления социальных гарантий и льгот может быть реализован только в сочетании со *вторым* элементом предлагаемого механизма, а именно выделением части средств, которые будут высвобождены в результате такого перехода, на повышение размеров гарантий и льгот наименее обеспеченным их получателям.

Третий из элементов нового механизма предполагает сочетание гарантий государства с добровольным социальным страхованием граждан (их социальной ответственностью), внедрение которого обуславливает возможность получения при наступлении страхового случая социальных льгот в размерах, превышающих социальные гарантии государства. Общий механизм при этом выглядит таким образом, что государство гарантирует объем выплат при наступлении страхового случая в размере до прожиточного минимума (величина соответствующего отношения будет зависеть от реальных финансовых возможностей источника финансирования социальных гарантий), в то время как выплаты сверх этой величины формируются из взносов страхователя, поступивших в систему добровольного социального страхования.

**Предложения по реформированию некоторых видов социальных гарантий федерального уровня,
предоставляемых в денежной форме**

Вид гарантии	Принципы предоставления		Источник финансирования	
	Существующий	Предлагаемый	Существующий	Предлагаемый
Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием, либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей	Категориальный	Категориальный	Средства предприятий	Страховой фонд
Пособие по безработице	Категориальный	Категориальный	Государственный фонд занятости населения	Государственный фонд занятости населения, в т.ч.: а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя; б) в размере, превышающем прожиточный минимум - за счет страховых взносов работника
Стипендия на период профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Государственный фонд занятости населения	Государственный фонд занятости населения
Ежемесячная компенсация сверх заработной платы при переводе работников предприятий любых организационно-правовых форм и видов собственности в связи с ухудшением по объективным причинам финансово-экономического положения на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю (на срок более 2 мес., но не более 6 мес.)	Категориальный	Отмена гарантии	Государственный фонд занятости населения	Отмена гарантии
Единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Федеральный бюджет	Бюджет субъекта РФ. Федеральный бюджет (в регионах, миграция в которые поощряется государством)
Государственные трудовые пенсии	Категориальный	Категориальный	Пенсионный фонд	Пенсионный фонд, в том числе: а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя; б) в размере, превышающем прожиточный минимум, - за счет страховых взносов работника
Пособие по временной нетрудоспособности	Категориальный	Категориальный	Фонд социального страхования	Фонд социального страхования, в том числе: а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя; б) в размере, превышающем прожиточный минимум, - за счет страховых взносов работника

Вид гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	Существующий	Предлагаемый	Существующий	Предлагаемый
Возмещение стоимости услуг на погребение умерших работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей работающих граждан	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Фонд социального страхования	Фонд социального страхования
Пособие по беременности и родам	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Фонд социального страхования	Фонд социального страхования
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель)	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней
Единовременное пособие при рождении ребенка	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней
Ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней. Федеральный бюджет)	В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней. Федеральный бюджет)
Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до достижения 18 летнего возраста)	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Средства бюджетов субъектов РФ	Средства бюджетов субъектов РФ

Вид гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	Существующий	Предлагаемый	Существующий	Предлагаемый
Стипендии (студентам, учащимся) государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего (среднего и начального) профессионального образования, аспирантам (докторантам), обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности образовательного учреждения. Федеральный бюджет)	В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности образовательного учреждения. Федеральный бюджет)
Выплаты студентам образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантурах при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, находящихся в академических отпусках по медицинским показаниям	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Федеральный бюджет	Федеральный бюджет
Выплаты неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства	Категориальный	Адресный (в зависимости от душевого дохода)	Средства МВД (государственный бюджет)	Средства МВД (государственный бюджет)

Таблица 7

Финансовые последствия снижения социальных обязательств государства по выплате пособий по безработице и материальной помощи до прожиточного минимума трудоспособного населения в I квартале 1998 г.

№ п/п	Показатель	Ед. изм.	
1	Расходы ГФЗН на выплату пособий по безработице и материальной помощи	тыс. руб.	1 100 567,6
2	Среднемесячное число получателей	чел.	1 755 227
3	Средний размер пособий и материальной помощи	руб./мес.	209,0
4	Прожиточный минимум трудоспособного населения	руб./мес.	475,0
5	Отношение среднего размера пособий и материальной помощи к прожиточному минимуму трудоспособного населения	%	44,0

В табл. 7 приводится оценка финансовых последствий перехода к такой системе. Оценка осуществлена на примере некоторых социальных трансфертов, выплачиваемых из средств Государственного фонда занятости населения (ГФЗН).

Таким образом, в I квартале 1998 г. уменьшение финансовых обязательств государства по выплате пособий по безработице и материальной помощи реально могло бы произойти только в том случае, если бы эти обязательства составляли менее 44 % величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Следовательно, принятые государством в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в РФ» (в редакции 1996 г.) социальные обязательства по выплате пособий по безработице, максимальный размер которых определяется средней заработной платой в данном регионе, не соответствуют реальным возможностям бюджета политики занятости.

Повысить значение данного отношения можно было бы только в том случае, если бы была увеличена доходная часть бюджета ГФЗН. Например, при увеличении тарифов страховых взносов в ГФЗН с 1,5 % до 2 %, начисленных в пользу работника, выплата гарантии государства по выплате пособий по безработице при прочих равных условиях могла бы составить 58,7 % прожиточного минимума трудоспособного населения.

Аналогичные расчеты были проведены и по возможным социальным обязательствам государства в сфере пенсионного обеспечения применительно к расходам Пенсионного фонда.

Так, в течение первых трех кварталов 1998 г. государство фактически гарантировало пенсионеру (в отличие от официально зарегистрированного безработного) социальный трансферт (государственную пенсию), на 19,2% превышающий прожиточный минимум пенсионера. Это означает, что расходы Пенсионного фонда на выплату пенсий при уменьшении социальных обязательств государства по их выплате до прожиточного минимума пенсионера могли бы быть сокращены с 107,2 млрд руб. до 86,6 млрд руб.

Последующее снижение значения отношения среднего размера государственных пенсий и пособий к прожиточному минимуму пенсионеров (в декабре 1998 г. средний размер месячной пенсии оказался на 20,2 % меньше прожиточного минимума пенсионера) стало дополнительным аргументом в пользу законодательной фиксации масштабов социальных обязательств государства. Все расходы, превышающие эти обязательства, в новой системе должны быть отне-

сены на средства, накопленные на индивидуальных счетах социального страхования граждан.

Введение *четвертого* элемента — регионально-дифференцированных критериев социальной поддержки — предполагает выравнивание на федеральном уровне условий социально-экономических реформ для населения. Необходимость этого видна на примере жилищно-коммунальной реформы, когда жители части регионов — субъектов Российской Федерации оказались в привилегированных по оплате жилищно-коммунальных услуг условиях, в то время как жители других регионов были фактически дискриминированы.

Например, в г. Москве в марте 1998 г. общая площадь жилья, которое средний одиноко проживающий москвич смог бы оплатить в пределах 18 % своего месячного дохода (федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья, который составляет 33 м²) коммунальные услуги за 59 м² жилья.

Между тем в Агинском Бурятском АО одиноко проживающий человек в пределах 18 % своего дохода оплатил бы жилищно-коммунальные услуги всего за 6,2 м², что в 5 раз меньше федерального стандарта социальной нормы на одиноко проживающего человека. По мере роста коэффициента семейности ситуация улучшается, но незначительно. Семья из двух человек в этом округе не смогла бы оплатить 29 из 42 м², или 69 % соответствующего федерального стандарта социальной нормы площади жилья, а из трех человек — 34 из 54 м², полагающихся ей, или 63 % (федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одного члена семьи из трех и более человек составляет 18 м²).

Опыт реализации пилотных программ адресной социальной помощи в России в 1997—1998 гг.*

В 1997—1998 гг. различные методические подходы к организации адресной целевой помощи нуждающимся семьям были опробованы в трех регионах Российской Федерации (Республика Коми, Волгоградская и Воронежская области). Программы финансировались главным образом из средств федерального бюджета в качестве выполнения одного из условий предоставления России займа Всемирного банка на структурную перестройку системы социальной защиты населения.

Реализация пилотных программ была ориентирована прежде всего на оценку эффективности методик социальной защиты населения, применяемых в пилотных регионах, а также разработку и распространение типовой методики для других регионов. Одновременно создавалась компьютерная региональная система регистрации беднейших семей (с проверкой фактически полученных ими доходов) и учета оказанной таким семьям адресной социальной поддержки.

Республика Коми. В соответствии с республиканским законом о прожиточном минимуме, принятом в республике еще до проведения эксперименталь-

* Использованы материалы Компании социальных технологий и экспертизы — СОТЭКО (директор О.Л. Шахназаров), Всероссийского центра уровня жизни Министерства труда и социального развития РФ — ВЦУЖ (директор В.Н. Бобков) и Института социально-экономических проблем народонаселения РАН — ИСЭПН (директор Н.М. Римашевская).

ной программы, право на регистрацию и получение статуса нуждающейся семьи имеют все жители республики.

Регистрации подлежали все семьи, у которых среднедушевой доход не достиг величины гарантируемого душевого дохода (ГДД), установленного для данной территории. ГДД фиксируется на определенный срок решением главы республики на основе бюджетных возможностей и сложившегося распределения населения по доходу. Для регистрации достаточно представить паспорт, справку из службы занятости (для безработных) и заполнить с помощью социального работника декларацию о материальном положении семьи.

Пособие назначается семьям из числа получивших статус нуждающихся, т. е. семьям, среднедушевые доходы которых ниже величины ГДД. При этом при назначении пособия может учитываться не только текущий доход, но и другие факторы, определяющие материальное положение домохозяйства, которые учитываются в составе так называемого экономического потенциала семьи (ЭПС).

Пилотная программа осуществлялась на основе методики *регионального* регулирования минимальных душевых доходов (РМД), разработанной СОТЭКО.

Объектом РМД являются не отдельные категории граждан, а домохозяйство и через него все постоянно проживающее на территории внедрения население. РМД строится на заявительном принципе, освобождает от предоставления справок за исключением справок из службы занятости для неработающих трудоспособных граждан. Цель РМД — концентрация выделяемых бюджетных ресурсов на установление ГДД и его поэтапное повышение до величины прожиточного минимума.

Вся процедура реализации программы полностью компьютеризована, причем на предварительном этапе разрабатывается типология всех домашних хозяйств, которая служит исходным пунктом для расчета показателей ГДД и формирования целевой группы семей, являющихся объектом первоочередной социальной помощи.

Органы социальной защиты вправе выборочно проверять правильность предоставленной заявителями информации любыми способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, и лишать претендентов права на статус при обнаружении обмана. Статус нуждающихся предоставляется семьям, у которых душевые доходы не достигают величины прожиточного минимума, устанавливаемого в данной природно-климатической зоне.

Пособие назначается семьям из числа получивших статус нуждающихся, у которых среднедушевые доходы не достигают величины ГДД. Размер пособия по нуждаемости на одного члена семьи равен положительной разности между ГДД и душевым доходом семьи. Семейное пособие исчисляется как произведение пособия на одного члена семьи на число членов семьи.

Информация о семьях, имеющих статус нуждающихся, но не получающих пособия, содержится в электронной базе данных. Они составляют резерв на включение в число получателей пособия по мере повышения ГДД или в случае сокращения их душевых доходов ниже текущей величины ГДД.

Полнота и точность расчетов душевых доходов в домохозяйствах легли в основу решения использовать их в качестве критерия для предоставления различных декларируемых, но бюджетно необеспеченных льгот, привилегий, компенсаций, пособий. Все зарегистрированные хозяйства получают справки еди-

ного образца с указанием их статуса и той суммы, которой не хватает для доведения душевых доходов до прожиточного минимума. На указанные в справке суммы им могут по возможности предоставляться иные, кроме пособия по нуждаемости, виды помощи (скажем, льготы на оплату детского сада или яслей, школьных обедов и т. д.) Гражданам, не имеющим статуса нуждающихся, предоставление льгот приостанавливается.

В Республике Коми ГДД стал региональным социальным индикатором, ежеквартально пересматриваемым и устанавливаемым распоряжением главы республики. Величина ГДД варьирует в зависимости от стоимости жизни в природно-климатических зонах и исчисляется с помощью ЭВМ.

Динамика ГДД зависит от бюджетных возможностей региона. В апреле 1997 г. средняя величина ГДД в Коми составляла 170 денонмированных руб. в месяц. С января по август 1998 г. ГДД сохранялся на уровне 230 руб., в том числе на Крайнем Севере — 296 руб., в центре — 230 руб., на юге — 218 руб.

В мае 1997 г. число зарегистрированных в качестве претендентов на социальную помощь составляло 2,2 % населения республики. В конце 1997 г. число зарегистрированных повысилось до 4,5 %, а к сентябрю 1998 г. — до 5,3 % населения. Из зарегистрировавшихся к 1 сентября 1998 г. семей около 11 % имели душевые доходы выше прожиточного минимума, остальные получили статус нуждающихся. Из-за бюджетных ограничений пособия начислялись 1,3 % населения (4 987 семей, или 15 984 чел.).

Полная же база больше — 7,6 % населения республики, или 28 800 семей. Однако она включает около 8 000 семей, которые сочли нецелесообразным проходить перерегистрацию для подтверждения статуса нуждающейся семьи или не приходят за пособием по нуждаемости. Иначе говоря, почти треть ранее зарегистрировавшихся добровольно перестали претендовать на помощь. Аналогичные процессы наблюдались и в других регионах, где опробовалась методология РМД.

Расчет на действенность психологических методов вместо трудоемкого и недешевого сбора справок себя оправдал. Согласно данным Госкомстата в исследуемый период в Республике Коми 32 % семей имели доходы ниже прожиточного минимума.

Минимальное пособие по нуждаемости составляет 10 руб. — это минимальная сумма, необходимая для открытия счета в отделении Сбербанка. Максимальная величина ограничена суммарной величиной прожиточного минимума членов домохозяйства. Но это теоретическая величина. На практике она, с одной стороны, ограничивается бюджетными возможностями, а с другой — собственным доходом домохозяйства, который учитывается при назначении пособия. В августе 1998 г. максимальное пособие составляло 1 542 руб., т. е. различие было более чем 150-кратное.

Этот факт позволяет утверждать, что методика СОТЭКО чувствительна к экономическому неравенству, в силу чего она позволяет компенсировать те диспропорции, которые «адресная социальная помощь» устранить не способна. Так, в частности, вышеупомянутое максимальное пособие получала многодетная семья при том, что в составе ее доходов уже учтены и детские пособия, и многочисленные льготы и привилегии, которые полагаются данной категории населения.

С внедрением методики РМД контингент получателей помощи изменился: в его состав вошли семьи, ранее никакой помощи не получавшие, а некоторые традиционные клиенты социальной защиты отошли на второй план. Одной из причин происшедших изменений стал учет ЭПС, предложенный СОТЭКО.

ЭПС – это трудовые возможности членов домохозяйств самостоятельно обеспечивать свои потребности, а также недвижимость и транспортные средства, которые могли бы приносить, но не приносят своим владельцам дополнительный устойчивый денежный доход. В состав ЭПС в Республике Коми были включены следующие элементы:

потенциальный доход семьи от личного подсобного хозяйства. Была использована достаточно подробная модель, позволяющая учесть величину земельного участка, качество земли, климатические особенности района, расстояние участка от места постоянного проживания семьи, ее трудовой потенциал. Из полученной оценки дохода исключаются затраты семьи на огородничество, содержание скота и птицы;

потенциальный доход от излишков жилья учитывается в том случае, если количество комнат в домовладении превышает число членов семьи. Доход исчисляется ежемесячно на десять лет вперед, т. е. потенциальный доход от продажи жилья и переезда в меньшее по размерам жилье делится на 120 и число членов семьи. Учитываются размер и качество жилья, престижность месторасположения, вид жилья, этаж, на котором расположена квартира;

потенциальный доход от продажи пенсионерами жилья государству с отложенным исполнением. Этот элемент ЭПС рассчитывается в зависимости от вида жилья (отдельная квартира, комната, дом), количества комнат, возраста и числа пенсионеров, проживающих на данной площади. Семья получает соответствующий доход в виде ежемесячных компенсаций пожизненно, после чего жилье переходит в собственность государства и реализуется на вторичном рынке;

потенциальные доходы от летнего дома, дачи, участка земли рассчитываются исходя из стоимости дома для летнего проживания, дачи и участка, учитывается их рыночная стоимость в данном районе, зависящая от величины и качества земельного участка и дачного строения, времени постройки дома, престижности его месторасположения, экологического комфорта. Этот вид доходов рассчитывается по аналогии с доходом от излишков жилья на десять лет вперед. Он включается в ЭПС только в том случае, если месячные доходы семьи от огородничества меньше доходов от продажи данного земельного участка и дачи;

потенциальные доходы от гаража учитываются в случае, если гараж можно сдать в аренду. Размер дохода зависит от качества гаража, престижности его месторасположения и средней арендной ставки для гаража расположенного в данном районе;

потенциальные доходы от автомашины рассчитываются в двух вариантах: а) использование автомашины для извоза с учетом реалий данного района; б) продажа автомашины. Наилучший вариант включается в ЭПС. При первом варианте размер дохода определяется в зависимости от типа транспортного средства, его марки, года выпуска, частоты использования, технического состояния, прибыльности извоза. Во втором случае возможный доход от продажи определяется в ежемесячном исчислении в расчете на десять лет;

потенциальные доходы от вкладов в Сбербанк, акций и облигаций включаются как месячный процент Сбербанка по всем видам вкладов; при этом стоимость акций принимается во внимание, если они ликвидны. Для пенсионеров общая сумма всех видов вкладов снижается на стоимость ритуальных услуг.

Часть бедных семей Коми с высоким ЭПС оказываются за чертой получателей пособий по нуждаемости, хотя семья и имеет статус нуждающейся, что дает право на получение иных форм социальной помощи из местного бюджета. Для семей с высоким ЭПС предусмотрена другая схема помощи. Региональные администрации могут создавать государственные предприятия, которые могут оказать этим семьям, если они проявят заинтересованность, юридические и организационные услуги и тем самым помочь им реализовать их ЭПС.

Суммарный годовой экономический потенциал зарегистрированных домохозяйств в 1998 г. составил 23 987 тыс. руб. Для сравнения можно отметить, что общая сумма 12-месячных бюджетных расходов на предоставление пособий по нуждаемости составила 10 000 тыс. руб.

Воронежская область. В качестве критериев адресности ВЦУЖ использовал три основных условия предоставления помощи:

фактически подтвержденные размеры дохода на каждого члена семьи, обратившейся за помощью, ниже установленного размера прожиточного минимума. При этом не учитывались или существенно уменьшались потенциальные доходы от приусадебного хозяйства у пожилых лиц; доходы от подсобного хозяйства в зависимости от негативных природно-климатических особенностей района и других существенных факторов;

отсутствие в семье недвижимости, накоплений, земельного участка, имущества, которые являются источниками потенциальных дополнительных доходов и свидетельствуют об относительно высоких потребительских расходах;

наличие в семье социально-уязвимых категорий граждан, к которым были отнесены тринадцать групп населения: 1) дети-инвалиды до 16 лет; 2) неработающие инвалиды I и II групп; 3) инвалиды, страдающие сахарным диабетом; 4) дети из неполных семей; 5) дети из многодетных семей; 6) дети до 16 лет, страдающие лейкозом и онкозаболеваниями; 7) дети-сироты, находящиеся под опекой (попечительством), и дети, чьи родители лишены родительских прав; 8) дети из студенческих семей, оба родителя которых обучаются на дневных отделениях учебных заведений; 9) беременные; 10) женщины, воспитывающие детей в возрасте до 1,5 лет; 11) трудоспособные лица, осуществляющие в установленном законом порядке уход за инвалидами I группы, детьми-инвалидами до 16 лет, престарелыми гражданами старше 80 лет; 12) одинокие пенсионеры, одинокие супружеские пары пенсионного возраста; 13) семьи, имеющие двух и более несовершеннолетних детей, при условии, что выплата заработной платы обоим работающим родителям не производилась в течение последних трех месяцев, предшествующих месяцу обращения за помощью.

При расчете совокупного среднедушевого дохода семьи учитывались все текущие и единовременные денежные доходы членов семьи, подлежащие налогообложению в соответствии с Законом РФ «О подоходном налоге с физических лиц» (заработная плата, предпринимательский доход, различные доходы от собственности, социальные выплаты по месту работы и т. п.).

В период проведения эксперимента из-за трудностей с оценкой имущества созданные при органах социальной защиты комиссии имеют право не относить к категории нуждающихся в социальной помощи семьи, имеющие в личной собственности дополнительное жилье (дом, квартиру, дачу), легковой автомобиль (исключая транспорт инвалидов и технически неисправный), утепленный гараж, а также денежные вклады в банках в размерах, превышающих десятикратный размер минимальной заработной платы.

Таким образом, в косвенной форме и в Воронежской области учитывался ЭПС, однако применяемые здесь жесткие ограничения чреватые большими ошибками исключения, чем метод расчета, использованный при эксперименте в Республике Коми.

Общий размер выплачиваемого семье пособия складывался из суммы разниц между фактическим среднедушевым семейным доходом и прожиточным минимумом каждого члена семьи, имеющего право на социальное пособие. В целях упрощения расчетов по определению размеров социального пособия, выплачиваемого из федеральных средств, администрация области приняла временное положение, по которому совокупный среднедушевой доход семьи сопоставляется не с районными показателями величины прожиточного минимума, а со средними данными по области в целом. Кроме того, из-за отсутствия достаточных средств для оказания помощи в полном объеме в ходе проведения эксперимента было принято, что размер денежного пособия не должен превышать на одного получателя помощи в семье 15 % прожиточного минимума, двух — 25 %, трех—четырёх — 35 %, пяти и более — 50 % прожиточного минимума. Независимо от величины разницы между среднедушевым доходом и прожиточным минимумом семья имеет право на получение пособия не ниже 10 % от прожиточного минимума.

Использование перечисленных ограничений при принятии решений о выплате пособий позволило выявить семьи, чье положение оценивается как «застойная бедность», воспроизводимая в течение длительного периода времени и влияющая на снижение уровня жизни всех членов семьи, а также социально-физиологическое развитие детей.

Недостаток финансовых средств не позволил в полной мере охватить все малоимущие слои населения. Вдобавок население области приняло проведение эксперимента с определенным недоверием из-за невысоких размеров пособий на первом этапе пилотной программы и несвоевременности их выплат. Показательно, что даже после неоднократных публикаций и оповещений граждан о возможности получения ими пособия большого притока реципиентов в начале проведения эксперимента не наблюдалось.

За период проведения эксперимента численность реципиентов, включенных в состав получателей пособия, увеличилась в 2,5 раза — с 20 тыс. чел. в 1997 г. до 50 тыс. чел. — в 1998 г. В среднем в Воронежской области в 1998 г. получили отказ в предоставлении социальной адресной помощи 7,7 % заявителей, из них в городе — 4,5 % и в сельских районах — 9,2 %. Величина отказов снизилась почти в два раза по сравнению с данными первого этапа пилотного проекта, что свидетельствует о повышении информированности граждан об условиях проведения эксперимента. Основная причина отказов в предоставлении помощи — превышение среднедушевых доходов установленного уровня прожиточного минимума.

Достаточно полно в системе представлены все категории детей, на долю которых приходится более 70 % всех выплат. Вместе с тем остается низкой доля категории «одинокие пенсионеры, одинокие супружеские пары пенсионного возраста». Фактически в этой группе населения пособие получали менее 1 %.

В целом системой адресной помощи было охвачено чуть более 2 % всего населения области, около 6 % малоимущего населения и 13 % всех граждан, имеющих право на получение пособия по правилам, установленным пилотной программой. Как и в других пилотных регионах, доля заявителей не превысила 20 % от «официально бедных» (тех, кто считаются бедными по методике, используемой Госкомстатом России).

Волгоградская область. Балльная методика оценки нуждаемости семей применялась на территории Центрального района г. Волгограда, в г. Волжском и Иловлинском районе области.

Обследования показывают, что в последние годы материальное положение семей с большей степенью достоверности характеризуют не их доходы, а расходы. Однако для учета расходов каждой семьи, обратившейся за помощью, потребуется достаточно много времени и средств. Поэтому был выбран метод среднестатистической дооценки денежных доходов семьи путем расчета показателя потенциальных потребительских расходов по специальной формуле уравнения множественной регрессии. Для вывода формулы были использованы материалы бюджетного обследования домохозяйств Волгоградской области за 1996 г.

Метод балльной оценки нуждаемости предполагает, что документально подтвержденные денежные доходы не полностью отражают уровень материальной обеспеченности семей, поэтому необходима дооценка этих доходов. Для этого используются только те факторы, которые легко поддаются измерению и не требуют разработки сложных методик. В Волгоградской балльной методике была использована следующая спецификация уравнения множественной регрессии (исходные данные — по 616 домохозяйствам):

$$C = 251,4 + 0,61D - 42,1X_1 - 39,2X_2 - 32,3X_3 - 43,2X_4 - 37,0X_5 + 115,2X_6 + 17,9X_7 + 13,2X_8 - 24,7X_9 - 22,6X_{10},$$

где: C — расчетный показатель потенциальных потребительских расходов в расчете на душу (тыс руб./мес.);

251,4 — свободный член уравнения;

D — документально подтвержденный месячный денежный душевой доход (тыс руб.);

X₁ — число детей в возрасте до 16 лет;

X₂ — число мужчин в возрасте 16—29 лет;

X₃ — число женщин в возрасте 30—54 лет;

X₄ — число мужчин в возрасте старше 60 лет;

X₅ — число женщин в возрасте старше 55 лет;

X₆ — факт проживания семьи в сельской местности;

X₇ — количество комнат в квартире (доме), где постоянно проживает семья;

X₈ — факт наличия дачи;

X₉ — факт проживания в городской местности;

X₁₀ — факт наличия в семье получателей детского пособия.

Для установления права семьи на пособие рассчитанный показатель потенциальных потребительских расходов сопоставляется с бюджетом прожиточного минимума (БПМ). Если он ниже БПМ, то семья имеет право на получение пособия по нуждаемости. Если он выше или равен БПМ, семья не имеет права на получение пособия по нуждаемости.

На следующем этапе определяется размер ежемесячного семейного пособия по нуждаемости.

В Волгоградской области право обратиться за пособием по нуждаемости предоставлялось всем без исключения семьям с душевым денежным доходом ниже «административной» границы бедности, равной половине бюджета прожиточного минимума в области. Введение административной границы было необходимо для того, чтобы избежать многочисленных отказов в пособии семьям с доходами, близкими к прожиточному минимуму. Кроме того, не было полной ясности о численности возможных претендентов на пособие, так как в их состав, помимо традиционного контингента, были включены все члены семьи за исключением лиц трудоспособного возраста, нигде не работающих и незарегистрированных в службе занятости.

При расчете душевого денежного дохода семьи, обратившейся за пособием, учитывались только фактически полученные доходы. Начисленные, но не выплаченные заработная плата, пенсии, стипендии, пособия не учитывались. Право на пособие и размер пособия на одного получателя в семье зависел от соотношения показателя ее потенциальных потребительских расходов с прожиточным минимумом. Размер пособия определялся по шкале от 20 до 110 руб. Так, если показатель потенциальных потребительских расходов был выше или равен областному прожиточному минимуму, то семья не получала пособия. Если показатель потенциальных потребительских расходов семьи был ниже областного прожиточного минимума менее чем на 20 %, то размер пособия для этой семьи устанавливался в размере 20 руб. на одного получателя в месяц.

За 12 месяцев эксперимента за пособием обратились 19,6 тыс. семей (64,2 тыс. чел.). В силу того что пособие по нуждаемости назначается не более чем на три месяца, многие семьи (42,6 % от общего числа обратившихся), пребывавшие в состоянии застойной бедности, обращались за пособием неоднократно. В целом в проекте участвовали (без повторного счета) 35,9 тыс. чел., или 8,3 % общей численности жителей районов, в которых он проводился.

Балльная методика предусматривает только один критерий оценки права на получение пособия — потенциальные потребительские расходы в расчете на душу должны быть ниже прожиточного минимума. Среди получателей пособия широко представлены категории «новых бедных», которые ранее не имели права на социальную помощь. Прежде всего к ним относятся семьи, основу которых составляет супружеская пара в трудоспособном возрасте с 1—2 детьми. Именно эти семьи в основном представлены в категории «прочие» в табл. 8, и составляют они почти половину домохозяйств, которым назначено пособие. Основные причины бедности в этих семьях — низкий уровень оплаты труда, задержки выплаты заработной платы и социальных трансфертов, отсутствие работы у трудоспособных граждан.

Расширение круга получателей пособия в традиционно бедных семьях, а также появление среди получателей пособия семей «новых бедных» привело к существенному росту численности лиц трудоспособного возраста. При этом осо-

Таблица 8

Распределение получателей пособия по нуждаемости по демографическим типам семей (в % к итогу)

№ п/п	Демографический тип семьи	Семья, %	Получатель, %
1	Многодетная	13,6	22,1
2	Неполная	38,8	30,5
3	Одиноким пенсионеры	0,2	0,1
4	Прочие	47,4	47,3
	Итого	100,0	100,0

бого внимания заслуживает факт широкого представительства лиц трудоспособного возраста среди получателей пособия. Задержки выплаты заработной платы и выплаты ее не в полном объеме — вот два основных фактора, способствующих резкому падению уровня жизни и выталкивающих данную категорию населения в число нуждающихся в социальной помощи. Анализ социально-экономического положения домохозяйств свидетельствует о том, что 20,2 % работников не получали заработной платы в течение трех месяцев, предшествующих дате подачи заявления.

На первый взгляд, факт выплаты пособия по нуждаемости работникам лишен здравого смысла, поскольку источник всех социальных выплат — это главным образом налоги на заработки работников. Наибольший парадокс складывается с бюджетной сферой. Выплата пособия бюджетникам вместо заработной платы, которая все равно должна быть выплачена, приводит к дополнительным расходам скудного государственного бюджета. Но тем и отличается кризисная экономика от нормально функционирующей, что ситуация заставляет принимать парадоксальные решения.

Если правительство не решает проблем невыплат заработной платы, оно должно будет платить пособие по нуждаемости. Решение проблем оплаты труда в условиях затянувшегося кризиса должно стать приоритетным направлением социальной политики. Как только минимум заработной платы вновь обретет свое экономическое содержание и форму социальной гарантии государства, а мероприятия, дисциплинирующие выплату зарплат, будут проведены, необходимость выплаты пособия по нуждаемости значительной части работников и их семьям отомрет сама собой. В противном случае работники, не получающие заработную плату (или получающие ее не в полном объеме), вполне равноправные претенденты на адресную социальную помощь.

По итогам реализации пилотной программы средний размер пособия составил 71,1 руб. в месяц на одного получателя. Анализ результатов внедрения балльной методики показал, что, несмотря на разнообразие учитываемых факторов при расчете величины потенциальных потребительских расходов и назначения пособия (доходы, демографический состав семей, жилищные условия, место проживания, наличие дачи), число детей в семье имеет решающее значение, поэтому в многодетных семьях самый высокий средний размер пособия (89,5 руб.), который вырос в 3,5 раза по сравнению с размером помощи, получаемой этими семьями в других регионах области. Кроме того, контингент получателей пособия в этих семьях расширился с 60—65 % до 85—90 %. Прочие семьи, в основном являющиеся традиционно благополучными, имеют самый низкий средний уровень назначенных пособий — 62,4 руб. Это свидетельствует

о том, что потенциальные потребительские расходы данных семей в большей степени приближены к величине прожиточного минимума, т. е. с позиций глубины бедности их уровень жизни несколько выше остальных получателей пособия.

Результат от введения пособия по нуждаемости наиболее ярко проявляется в сдвигах в распределении семей по денежному душевому доходу до начисления пособия (по предъявленным документам) и после получения пособия. Исчезли семьи, имеющие нулевой доход (до выплаты пособия эти семьи составляли 9,1 %), а 35 % семей стали иметь доходы выше административной границы бедности.

Несмотря на существенные сдвиги в распределении населения по душевому доходу, почти никому из получателей пособия по нуждаемости не удалось преодолеть официальную черту бедности — бюджет прожиточного минимума.

В то же время все малообеспеченные семьи с душевым денежным доходом, равным половине бюджета прожиточного минимума, потеряли право обратиться за пособием повторно. Этот факт убедительно показывает, что балльная оценка нуждаемости семей ориентирована на поддержку самых бедных слоев населения и не решает проблемы преодоления бедности в целом.

* * *

Итак, мы пришли к экономически и социально подтвержденному выводу, что в настоящее время в России имеются экономически и социально обоснованные возможности реструктуризации социальных обязательств государства. При этом в отношении значительной части последних можно говорить и об их социально ориентированном сокращении.

Основная проблема, связанная с практической реализацией сформулированных нами предложений, носит не технический, а политический характер. В условиях финансово-экономического кризиса любое уменьшение социальных обязательств государства будет восприниматься как наступление на социальные права граждан. Следовательно, программа, разработка которой неизбежна для осуществления конкретных действий по уменьшению социальных обязательств государства, должна иметь корректное название (например, Программа реструктуризации социальных обязательств государства), а ее обеспечение в средствах массовой информации необходимо вести в терминах частичного перераспределения общественного богатства в интересах наиболее бедных граждан. В такой трактовке, учитывая социальные последствия финансово-экономического кризиса (дальнейшая поляризация общества), предлагаемая программа имеет шансы на утверждение (в виде соответствующего федерального закона) законодательными органами страны.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Рассчитано по: OECD in figures. 1995. P. 46 – 47.
2. Цит.: по Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения: Учебно-методическое пособие. Нормативные акты о пособиях и компенсационных выплатах. М., 1995. С. 179–180.
3. Издание Федеральной службы занятости России. М., 1996. С. 17.

4. При анализе социальных обязательств государства здесь и ниже использован материал Министерства труда и социального развития РФ (Департамент доходов, оплаты труда и социального страхования) «Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации (по состоянию на 1 октября 1998 г.)». Вып. 22. М., 1998.

5. См.: Академия труда и социальных отношений. Центр уровня жизни, социальной защищенности и рынка труда. Первый промежуточный отчет по теме «Анализ социальных льгот, субсидий, компенсаций и выплат на региональном и местном уровне» (SPIL 2.3.2 / 04). Руководитель проекта Д.Ф. Шавишвили. М., 1998.

6. *Беляков С.А., Клячко Т.Л., Кузьминов Я.И., Якобсон Л.И.* Состояние и перспективы развития системы образования. М., 1998. С. 36–37. Доклад обсуждался на заседании Ученого совета ГУ — ВШЭ 25 декабря 1998 г.

7. Научно-методическое обеспечение пилотных проектов включает специально разработанные методические материалы, в том числе: а) «Методика балльной оценки нуждаемости семей в социальной помощи» (Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, 1997); б) «Программа регионального регулирования минимальных душевых доходов» (ООО «Компания социальных технологий и экспертизы» (СОТЭКО), 1997); в) пакет документов по научному сопровождению пилотной программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей (Всероссийский центр уровня жизни Министерства труда и социального развития РФ, 1997).

8. См. п.12 раздела 2 «Поддержание доходов населения» Плана действий по реализации документа «О мерах Правительства РФ и Центрального банка РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране», утвержденного Постановлением Правительства РФ N 1529 от 20 декабря 1998 г. (Российская газета. 1999. 5 янв. С. 4.). К сожалению, соответствующий федеральный закон, который должен был установить количественные параметры этого предложения, не принят.

9. См.: Обзор экономической политики в России за 1997 год. М., 1998. С. 168.

10. См.: Российская газета. 1998. 31 марта, 1 апр.

11. См.: *Абрамов В.Ф.* Российское земство: экономика, финансы, культура. М., 1996. С. 14, 23, 26–27.

12. См.: Российская газета. 1998. 17 марта.

13. *Simons H.* Personal Income Taxation. Chicago, 1938.

14. *Barr N.* The Economics of the Welfare State. 2-nd edn. Oxford, 1993. P.134.

15. *Либоракина М.И.* Указ. соч. С. 33.